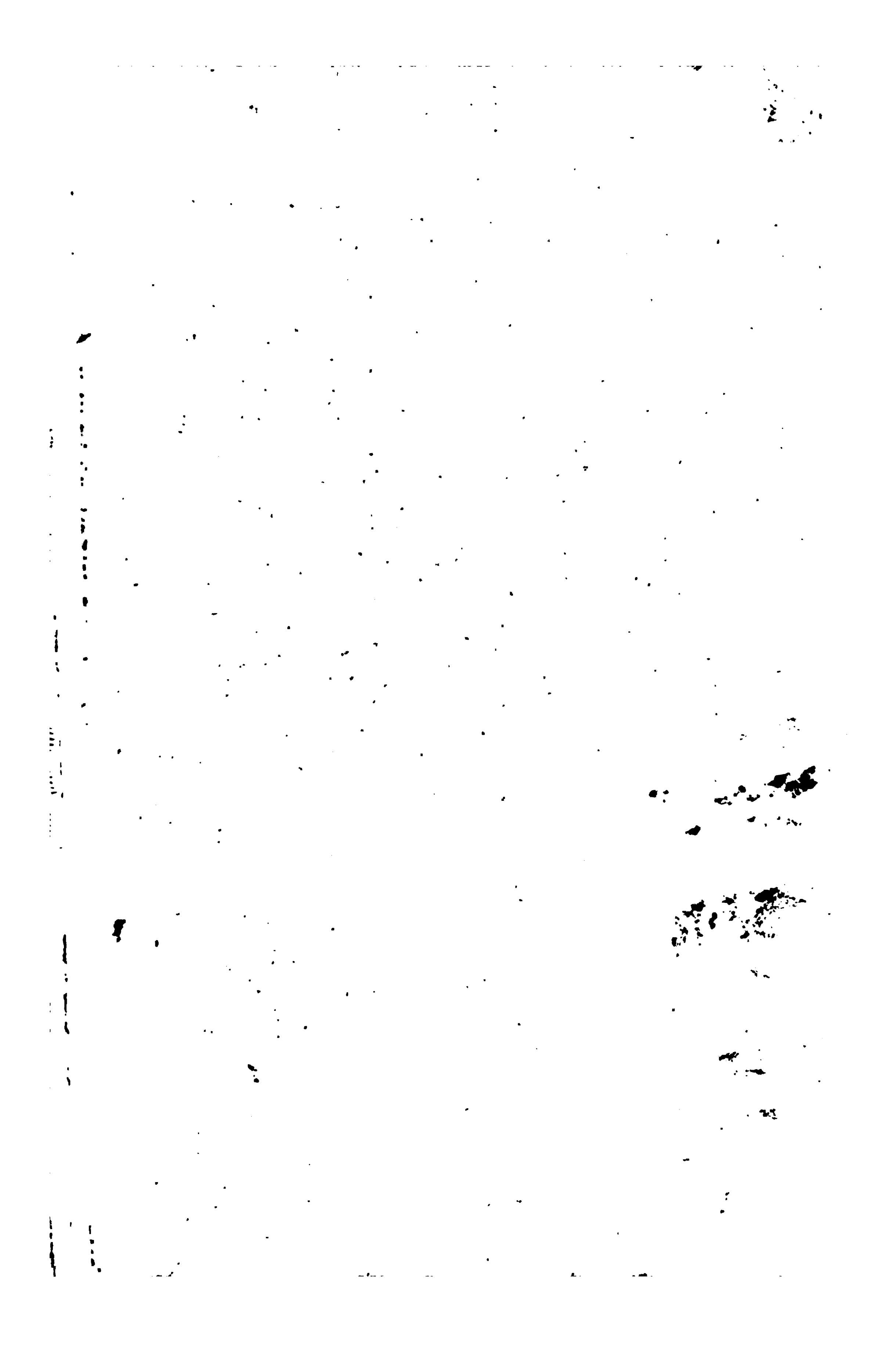
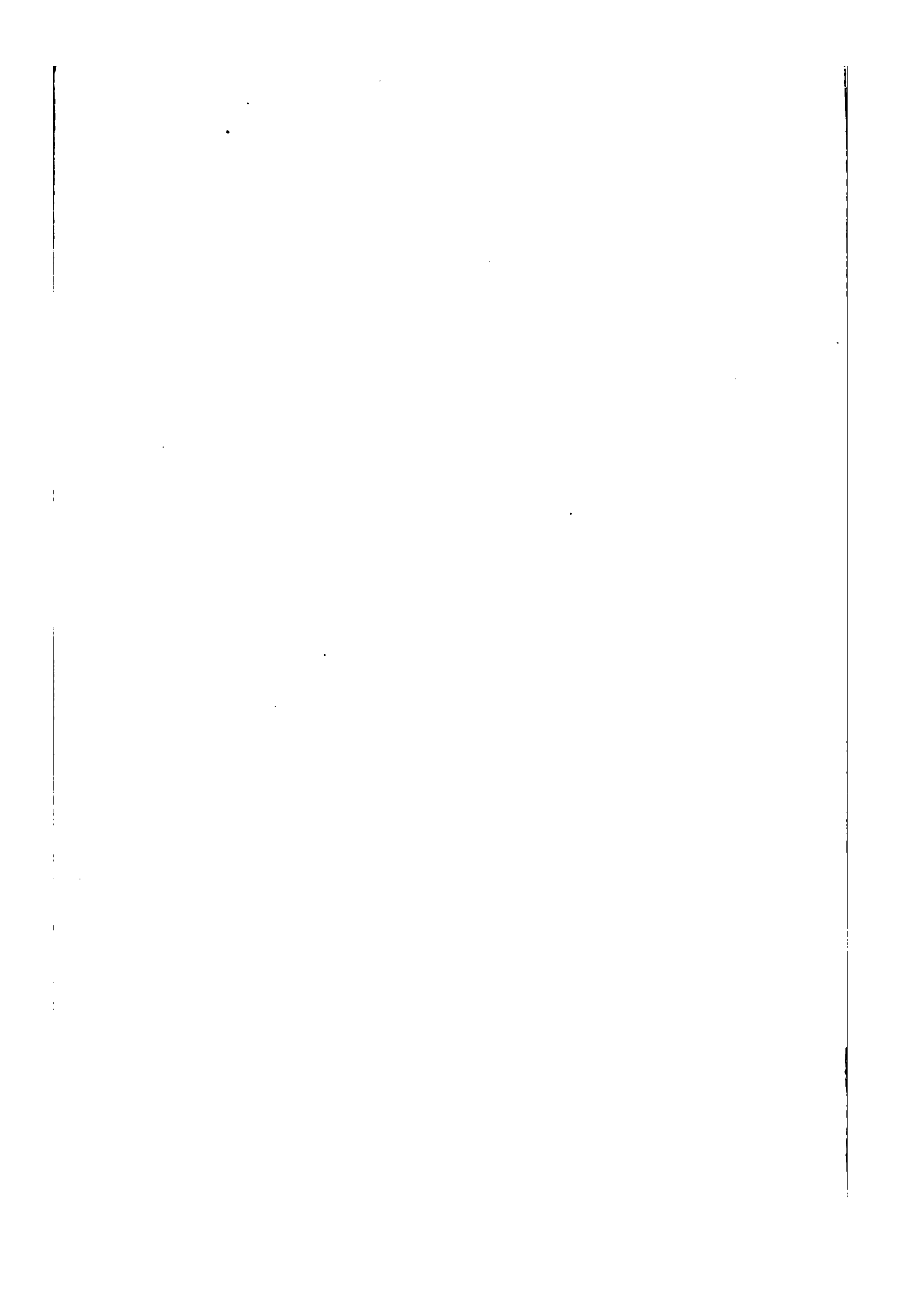
Bureaukratie



BUREAUKRATIE



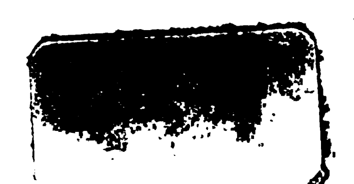
BUREAUKRATIE

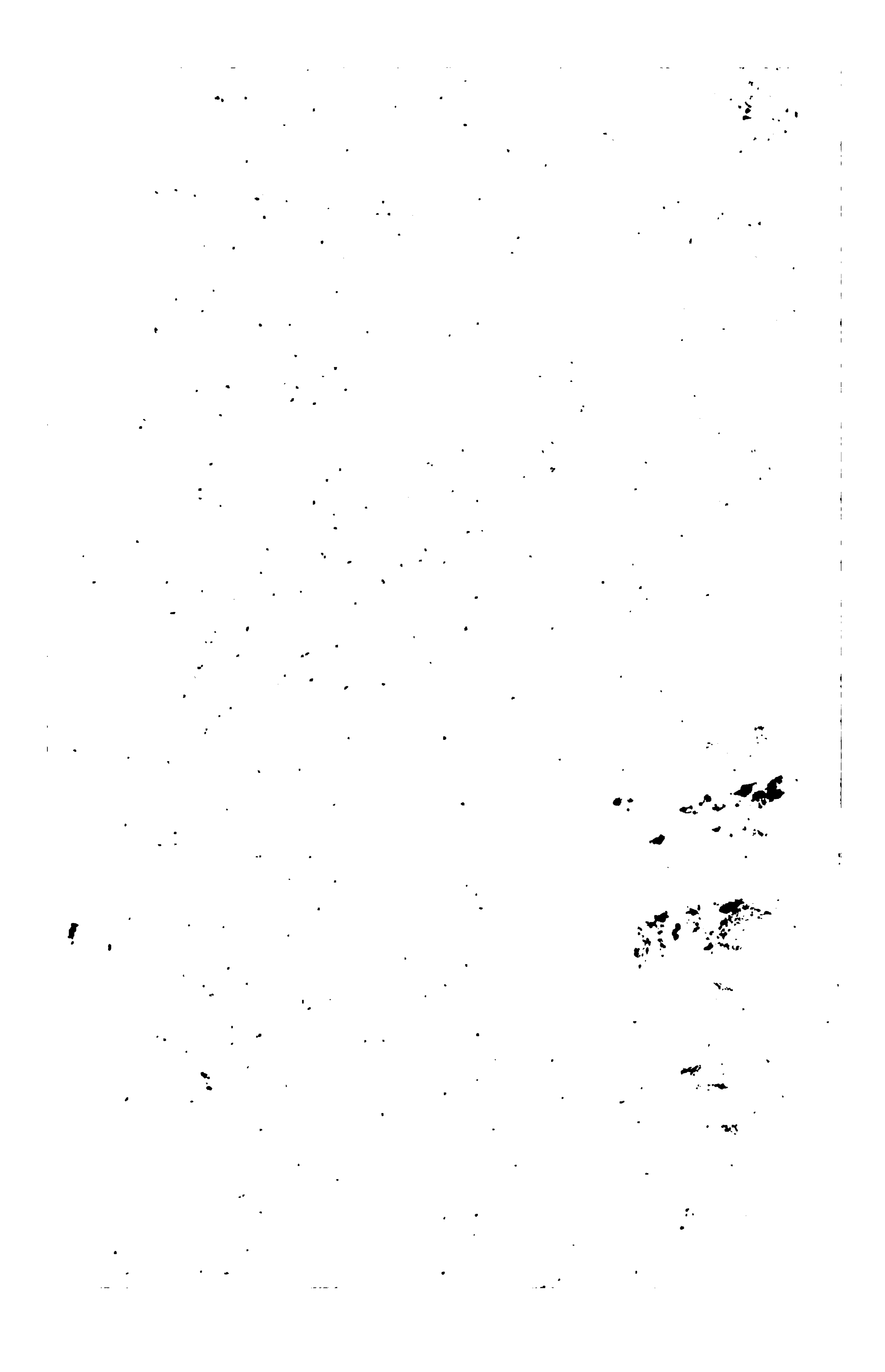
von

Josef Olszewski



Würzburg
A. Stubers Verlag (C. Kabitzsch)
1904.





BUREAUKRATIE

BUREAUKRATIE

von

Josef Olszewski



Würzburg
A. Stubers Verlag (C. Kabitzsch)
1904.

Vorwort.

In dem Vorsatze, ein Studium über Bureaukratie zu schreiben, wurde ich durch das Resultat meiner Forschungen nach dem Material zu einem publizistischen Artikel bestärkt. Ich gelangte nämlich zu der Überzeugung, dass der Bureaukratismus zu denjenigen sozialen Krankheiten gehört, welche eine spärlichere Literatur besitzen, als sie es wirklich verdienen.

Abgesehen von den nicht besonders zahlreichen, in Fachzeitschriften und der Tagespresse verstreuten monographischen Artikeln bin ich weder in der deutschen noch in der französischen und polnischen Literatur auf eine umfangreichere den Bureaukratismus erschöpfend behandelnde Arbeit gestossen. Mangel an Aktualität des Stoffes dürfte doch schwerlich die Ursache dieser Erscheinung sein.

Nachdem mir die österreichischen und insbesondere die galizischen Verhältnisse allerdings besonders nahe gelegen haben, konnte ich auf Anführung einiger spezieller und lokaler Beispiele nicht verzichten, nichtsdestoweniger war es mein Bestreben auch die Verhältnisse im Deutschen Reich wie in anderen modernen Kulturstaaten in das Bereich meiner Betrachtungen zu ziehen, wodurch diese in allgemeinen grossen Zügen gehaltenen Darstellungen mehr oder weniger auf die Bureaukratie aller Länder ihre Anwendung finden.

Es war nicht meine Absicht, den Vorwurf über Bureaukratismus vom rein wissenschaftlichen Standpunkte zu behandeln, deshalb fehlt vielleicht meiner Arbeit die wissenschaftliche Einteilung, und sie erschöpft auch nicht den Gegenstand in allen durch die Theorie der Verwaltungs-Wissenschaft umfassten Richtungen.

Ich gedachte nur die hauptsächlichsten und diejenigen Symptome hervorzuheben, welche für das allgemeine Wohl von besonderer Tragweite sind.

Erheblichen Schwierigkeiten begegnete ich beim Forschen nach einer Statistik des Bureaukratismus; der negative Erfolg der Nachforschungen und die Antworten Sachverständiger der Berufsstatistik belehrten mich, dass bis jetzt eigentlich eine spezielle Statistik des Bureaukratismus oder eine Statistik des Beamtentums gar nicht vorhanden ist. Ein ausländisches staatliches statistisches Bureau erwiderte mir, dass erst meine Anfrage über Daten aus diesem Zweige der Statistik den Anlass dazu gab, die eventuelle Gründung einer Statistik des Beamtentums in Erwägung zu ziehen.

Dieses für mich verspätet in Aussicht gestellte Versprechen konnte mir nur ein geringes Vergnügen bereiten.

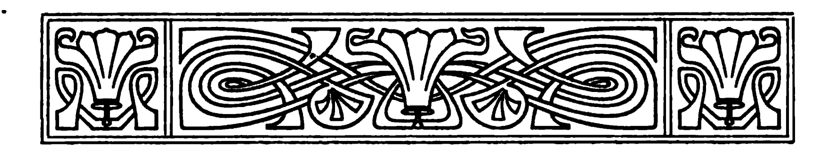
Ich wiederhole nochmals, dass ich nicht die Absicht hatte und wegen vielerlei Hindernissen auch nicht im Stande war, schon bei der ersten Auflage dieses Studiums den Anspruch auf abgeschlossene Vollständigkeit zu erheben.

Es würde mich aber wahrhaft zufriedenstellen, wenn meine Arbeit die Anregung zu einer belebteren und mehr vertieften Bearbeitung der Geschichte und der Symptome des Bureaukratismus, dieser für das Wohl und die Entwickelung der Menschheit so verderblichen Krankheit geben würde. Für Zusendung etwaiger Bemerkungen und Anregungen zur Vertiefung des weiteren Studiums direkt an mich oder durch die Verlagsbuchhandlung würde ich dankbar sein.

Lemberg, im August 1903.

Der Verfasser.

Inhalts-Verzeichnis.



I.

Allgemeine Betrachtungen.

Wir stehen vor einem von Tag zu Tag sich mehr verschärfenden Problem sozialer Reformen. Die Unzufriedenheit mit der bestehenden Ordnung der Dinge schreitet täglich zu immer höheren Gebieten der Einrichtungen des sozialen Lebens heran, sogar an solche Verhältnisse streifend, welche bisher als musterhaft, oder zum mindesten der Verteidigung würdig galten.

Die Geister, welche die öffentliche Meinung steuern, bemühen sich, in angestrengter Arbeit das wirksamste Heilmittel gegen das drohende Hitzfieber zu finden. Könnte ein solches auch die komplizierten Krankheiten des sozialen Organismus nicht beheben — weil das Leben menschlicher Verbände, ebenso wie das Leben des Individuums von zeitweiligen Beschwerden nicht frei sein kann — so müsste es doch wenigstens zur Linderung der Krankheit beitragen, welche unter Wiederauftreten gewaltiger, elementarer, in der Geschichte der Neuzeit blutig verzeichneter Krisen die Kräfte und Lebenssäfte der Menschheit aufzehrt.

Die tägliche Erfahrung, welche nachweist, dass der menschliche Gedanke, nach Mitteln zur Behebung des Übels

suchend, zu viele Richtungen verfolgt und zu wenig konkreter Fälle feststellt, in denen die zur Beratung berufenen Ärzte sozialer Krankheiten über eine und dieselbe Diagnose und ein und dasselbe Heilverfahren einig wären, benimmt uns die Hoffnung auf eine ruhige, im Wege sanfter Entwickelung erreichbaren Lösung der menschlichen Lebensprobleme.

Es wimmelt förmlich in der Wissenschaft, in der Politik, in der Presse und auf anderen Gebieten theoretischer und praktischer Diskussionen von hervorragenden Kapazitäten, und mehr noch von Kurpfuschern der sozialen Pathologie, jeder Tag bringt neue Ideen zur Heilung der Menschheit, inzwischen verwickeln sich aber die Krankheiten mit jedem Tage mehr, ohne Aussichten auf eine Bestand verheissende Besserung.

Es steht Jedermann frei, für die leidende Gesellschaft Rezepte zu schreiben, und es wird auch der weiteste Gebrauch hievon gemacht, aber zur Anwendung der Mittel sind nur jene Faktoren berufen und berechtigt, welche die nötige Kraft und die Befähigung besitzen, diese Mittel in's Leben treten zu lassen.

Zu diesen Faktoren gehören in erster Reihe die Vertretungskörper des eigenen Willens der Gesellschaft, mithin der vielköpfige, zur Beglückung der Völker berufene Denker d. i. das Parlament; in zweiter Reihe der Staat, der Tradition und dem Berufe nach der älteste soziale Verband zur Wahrung der Interessen des Individuums; nach diesen mit dem Nimbus der Macht und Gewalt umwobenen Faktoren sollte die auf der Geschichte und Lebenskenntnis basierende Wissenschaft, und schliesslich die Presse und die selbstständigen sozialen und politischen Verbände als soziale Heilkünstler auftreten.

Wie soll man aber von den oben aufgezählten Faktoren die Erfüllung der ärztlichen Berufspflicht verlangen, wenn einige von ihnen, selbst schwer krank darniederliegend, in täglich zunehmender Schwäche und Abspannung um Hilfe flehen.

Den Zustand, in welchem sich die heutigen Parlamente befinden, charakterisieren ausgiebig unter Anderen zwei Ver-

fasser neuerer Arbeiten: *Dr. Sigismund Balicki*[1]) und *Alfred Br. Offermann*[2]).

Der Erstere behauptet, dass ». . . . die geistige Zerrüttung, wie sie bei der Mehrheit der gesetzgebenden Körper an den Tag tritt, trägt wesentlich zum Verrufe des Parlamentarismus bei den Zeitgenossen bei. Das Niveau der Debatten ist äusserst niedrig und hat eher Parteireibungen zum Gegenstande, als die sachliche Aufklärung der auf der Tagesordnung stehenden Fragen; die gefassten Beschlüsse entsprechen nur selten den gründlich erhobenen sozialen Anforderungen und den Motiven des abstrakten allgemeinen Wohls, hingegen sind sie vorwiegend das Ergebnis von Koulissen-Einwirkungen, das Resultat persönlicher Einflussnahme, ein Spiel zusammengesetzter parlamentärer und ausserparlamentärer Faktoren, so dass, nach *Brins,* Fragen höchster Tragweite unter dem Einfluss niedrigster Beweggründe entschieden werden; nicht die kräftigste Argumentation, aber die der zeitweiligen Leidenschaft schmeichelnden Feldrufe finden Applaus und Beachtung; bereits beschlossene Gesetze weisen oft in praktischer Anwendung solche Mängel nach, dass sie möglichst schnell aufgehoben werden müssen, da sie nur ein Wirrsal in die staatlichen Funktionen hineinbringen. Die Abstimmungsergebnisse im Parlamente sind unberechenbar; eine geschickt gehaltene Rede, die momentane Stimmung oder Erregtheit beeinflussen sie entscheidend; schliesslich machen die immer öfter sich wiederholenden Schaustellungen persönlicher Auftritte zwischen den Abgeordneten, gegenseitige Beschimpfungen, tätliche Beleidigungen und Duelle, die Sitzungen der Parlamente zum Schauplatze von Gassenexzessen.«

»In jener vielköpfigen Menge, die sich heute Parlament nennt, verzehrt« — nach Ansicht des zweiten der zitierten Autoren — »gegenseitiger Hader um selbstsüchtige Zwecke die Energie, mittelst deren allein sich die Nationen gewöhnen

---

[1]) *Dr. Zygmunt Balicki* »Parlamentaryzm«.

[2]) *Alfred Br. Offermann* »Parlamentarismus contra Staat in unserer Zeit«.

und fähig werden, persönliche Triebe und Bestrebungen den Zwecken der Gesamtheit unterzuordnen. Mit nutzlosem und widerwärtigem Gezänk wird die meiste Zeit hingebracht, da der demagogische Geist, mit dem man zuerst die betörten Wähler erfüllt, auf die Gewählten zurückwirkt. Die möglichen und unmöglichen Versprechungen, die die Kandidaten notgedrungen und oft unbedacht geben, binden sie nachher als Abgeordnete nicht viel anders wie ein imperatives Mandat, und kehren somit schon die erste Fiktion unserer konstitutionellen Doktrin, dass der Abgeordnete Vertreter des gesamten Volkes sei, und an Aufträge und Instruktionen nicht gebunden werden könne, ins Gegenteil um. Und stehen die Abgeordneten als abhängige Vertreter zahlreicher und begehrlicher Klassen, die es nach revolutionären Änderungen gelüstet, einander einmal schroff gegenüber, so muss sich das öffentliche Leben durch wachsende Gehässigkeit unter den Parteien immer mehr entsittlichen, und immer ausschliesslicher müssen statt derjenigen, deren Mitwirkung in der Politik höchst wertvoll wäre, die schlimmsten Elemente des Gemeinwesens an die Oberfläche gelangen.«

Diese den entgleisten heutigen Parlamentarismus treffende scharfe Kritik findet leider nur zu oft ihre Bestätigung in der zeitgenössischen Geschichte Europas.

Von den Parlamenten kann man daher wenigstens vorderhand eine richtige Beurteilung des Zustandes der verschiedenartigen sozialen Krankheiten so lange nicht erwarten, als in ihrem eigenen Organismus der Keim der gefährlichen Krankheit und der Auflösung steckt.

Um Rat und Hilfe wäre demnach der Staat, d. i. jener Faktor anzugehen, welcher bisher als Verkörperung unerschöpflicher Kraftfülle, Parteilosigkeit, Autorität und gänzlicher Hingebung im Dienste sozialer und wirtschaftlicher Interessen gilt.

Aber auch hierin sollen wir uns verzählen und enttäuscht werden. Wie uns nämlich die nähere Erkenntnis des vom heutigen Staatsorganismus gegenüber den Kund-

gebungen des sozialen Lebens eingenommenen Standpunktes belehrt, gibt es im modernen Staatsorganismus nicht mehr diese Fülle der Vorzüge und der Heilkräfte, welche im Stande wären, die Herrschaft der Eintracht, der gegenseitigen Liebe und des allgemeinen Wohlstandes, wenn auch nicht in der ganzen Menschheit, so doch wenigstens unter den Völkern zu beschleunigen, welche auf den Besitz moderner Kultur Anspruch haben.

Die Institution des Staates ist eine unerlässliche Bedingung der Existenz und der normalen Entwickelung der Menschheit. Schon in den ersten Anfängen des menschlichen Daseins auf der Erde trat die Notwendigkeit der Vereinigung ihrer Bewohner zu einem organischen Verbande behufs Verteidigung gemeinsamer Interessen, ihrer Unterordnung zu diesem Zwecke unter eine gewisse Leitung von Menschen, welche für das Ganze verantwortlich waren, und unter gewisse feste Normen des geselligen Lebens, an sie heran. Dies konnte nur bei gleichzeitiger Lossagung von der ursprünglichen, unbeschränkten individuellen Freiheit zu Gunsten der das Gesamtwesen verpflichtenden Grundsätze, oder durch Unterordnung des Privatlebens unter die Interessen des öffentlichen, geschehen.

Wie der menschliche Trieb zum Streben nach einer Anlehnung im natürlichen, zunächst in dem Familien- und später im weiteren Verbande uralt ist, ebenso uralt ist auch die Institution des Staates.

Die gespannte Hinlenkung der Aufmerksamkeit auf die eigentlichen Aufgaben des Staates, als der ältesten, aber nie alternden Institution, hat insbesondere seit dem Anfange des XIX. Jahrhunderts eine gesteigerte geistige Arbeit betreffs eingehender Ergründung des Wesens und der Existenzbedingungen des Staates hervorgerufen. Sie erweckt die allgemeine Ueberzeugung, dass ohne diese Kenntnisse, weder vom materiellen Fortschritt, noch von moralischer Vervollkommnung, noch von einer Befriedigung der immer neu auftauchenden

Lebensbedürfnisse, kurz, vom Fortschritte der allseitigen Veredlung der Menschheit, die Rede sein kann.

Die Erfahrung hat gelehrt, dass zur Vermeidung von Kataklismen und Erschütterungen, welche durch den Umlauf falscher sozialer und politischer Begriffe, insbesondere aber falscher Begriffe vom Wesen und den Aufgaben des Staates hervorgerufen werden, die Verbreitung gesunder und wahrer Begriffe in diesem wichtigen Zweige der sozialen Wissenschaften notwendig ist.

Die Forschung nach den Mängeln im Staatsorganismus, denen man die Hauptschuld an der immer mehr wachsenden Unzufriedenheit und dem Klassenhader zuzuschreiben anfing, riefen einen schnellen Aufschwung und Verbreitung der politischen oder Staatswissenschaften hervor.

Es entstand eine eigene Literatur von verschiedenartigsten Richtungen; vom rein abstrakten staatlichen Leben lenkt die Wissenschaft auf die Gebiete realer, wirtschaftlicher Aufgaben des Gemeinwesens ab und ruft auf diese Art bisher unbekannte Zweige ökonomischer Wissenschaften ins Leben.

Aus den Arbeiten, die dem Wesen und den Aufgaben des Staates gewidmet und von einem gewissen exklusiven Standpunkte aus unternommen werden, entstehen Monographien, welche fast jede Rückwirkung des Staatsverbandes auf das Interesse des einzelnen Individuums und auf die gemeinsamen Interessen besprechen; Brennpunkt und Grundlage aller dieser Arbeiten ist das Bestreben, die relativ mögliche gemeinsame Glückseligkeit der Menschheit zu erreichen.

Die aus der weitgehendsten Besprechung der Tätigkeit des Staates und ihrer gründlichen allseitigen Kritik fliessenden Vorteile sind offenkundig genug.

Angenommen sogar, dass die Staatsidee an und für sich ein Gebilde von einem so hohen Werte sei, dass sie bezüglich der Notwendigkeit ihres Bestandes auf Erden keine Kritik verträgt oder Zweifel zulässt, so bleibt doch immerhin ein weites Feld übrig zur Erforschung ihres Wesens und vor allem anderen der Formen ihrer Tätigkeit. Diese Formen

können bei nicht entsprechender Wahl und falscher Einrichtung nicht nur die wohltätige Beeinflussung der sozialen Verhältnisse durch die Institution des Staates vereiteln, sondern sind auch direkt imstande, Zweifel über die Notwendigkeit der Existenz des Staatsverbandes aufkommen zu lassen.

Bis zur Hälfte des XIX. Jahrhunderts war die Theorie der Wissenschaft vom Staate mehr oder weniger mit anderen Zweigen der rechts-philosophischen Wissenschaften vermengt und umfasste die zu weite Benennung der politischen Ökonomie. Erst den eminenten Arbeiten des *Robert Mohl*[1]) ist hauptsächlich die Absonderung der politischen Wissenschaften von anderen, und insbesondere von den ökonomischen, mit welchen sie in mancher Beziehung eng verwandt sind, zu verdanken.

Mohl hat zuerst überzeugend nachgewiesen, dass nicht alle in der Theorie der Volkswirtschaft aufgestellten Grundsätze sich auf die Staatsidee, als der zur weiteren Entwickelung notwendigen Prämisse stützen, dass sie mehr allgemeiner Natur sind, und sich mehr auf die Erscheinungen des sozialen Lebens im allgemeinen beziehen, ohne Rücksicht darauf, ob sich ein gegebenes Gemeinwesen als Staatsverband organisiert hat oder nicht. Auf Grund dieses Lehrsatzes eliminierte er entschieden die sogenannte politische Ökonomie aus den Staatswissenschaften, indem er sie zur Grundlage eines besonderen Wissenszweiges d. i. der ökonomischen Wissenschaften aufstellte.

Nach bewirkter Absonderung der Staatswissenschaften fing man an, sich immer öfter mit der Kritik der Tätigkeit des Staates zu befassen. Dieser hat schliesslich aufgehört, für den alleinigen Faktor des wirtschaftlichen Wohlstandes der Menschheit zu gelten; insbesondere fing man an zu untersuchen, ob im Laufe der Jahrhunderte und angesichts der wesentlich geänderten Verhältnisse nicht ein gewisses Missverhältnis zwischen der Staatsgewalt, ihrem Ansehen und

---

[1]) »Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften«. Erlangen 1858. »Staatsrecht, Völkerrecht und Politik«. Monographien. Tübingen 1862.

ihrem Einflusse auf die sozialen Lebensverhältnisse einerseits, und andererseits den eigentlichen dem Staate gestellten Aufgaben, wie auch den tatsächlichen Wirkungen, welche die Machtsphäre und die Art der Tätigkeit des Staates auf die Geschicke der Völker ausüben, eingetreten sei.

Der Anbruch des verflossenen Jahrhunderts fand die Staatsidee im Zenite ihrer höchstmöglichen Machtentwickelung.

Der Aufschwung der Staatsidee war zu Ende des XVIII. Jahrhunderts, hauptsächlich aber in der Napoleonischen Epoche — als aus der Menge selbständiger abgesonderter Duodezstaaten einheitliche umfangreiche Staatsorganismen entstanden — eine vollkommen natürliche und verständliche Folge geschichtlicher Tatsachen. Dieser Aufschwung befremdete Niemanden, weil man unter dem Andrange folgenschwerer, altersgraue Verhältnisse erdrückender historischer Ereignisse der über die Häupter der Völker hinauswachsenden, fast elementaren Macht keine Beachtung schenkte.

Als aber nach Verstummung der Kriegsfurie unter den Völkern das Bedürfnis zu erwachen begann, die schweren alten Fesseln des partikularistischen Absolutismus durch ein System wirklicher Freiheit und Gleichheit vor dem Gesetze zu ersetzen, erblickte man in der inzwischen über alles Mass hinausgewachsenen Gewalt des modernen Staates einen gefährlichen Gegner dieser angeborenen bürgerlichen Instinkte.

Zuerst öffneten sich die Augen der Wissenschaft. Diese gewahrte bei kritischer Analyse des Verhältnisses zwischen dem ursprünglichen Zwecke des Staates und der von ihm erlangten Machtvollkommenheit, dass die Welt einen falschen Weg betritt, und dass das Aufgehen des Gesamtgebietes des sozialen Lebens in der eigentlich zur Wahrung der freien Entwickelung dieses Lebens berufenen Institution sich in nichts von der mittelalterlichen Präponderanz der Stände und den mittelalterlichen Fesseln bürgerlicher Freiheit unterscheidet.

Im weiteren Verfolge der theoretischen Forschungen begann sich die Überzeugung Bahn zu brechen, dass das nach Tunlichkeit unbeschränkte Bestimmungsrecht des Individuums

mit unter den ersten Grundsätzen des öffentlichen Lebens aufgestellt sein sollte; ausschliessliche Aufgabe des Staates wäre es nur, die Erreichung individueller Ziele zu erleichtern, zu beschützen, und dafür zu sorgen, dass sie mit analogen Bestrebungen anderer Individuen nicht in Konflikt geraten, wie auch diese Sonderbestrebungen zum gemeinsamen Ziele einer relativen, erreichbaren Glückseligkeit hinzulenken.

Nach Massgabe der Vertiefung der Forschungen über den Charakter der Tätigkeit des Staates wurde man gewahr, dass sich zwischen das Interesse des Individuums und die Aufgaben des Gesamtwohls langsam aber stetig ein Schatten hineinzudrängen beginnt, welcher den Ausblick auf die eigentlichen Lebenszwecke verdeckt.

Statt des erträumten und vom Staate erwarteten Schutzes vor Zügellosigkeit, kam auf dem menschlichen Lebenswege ein schwerfälliges Hemmnis zum Vorschein, welches wohl hie und da die Willkür am Betreten der Fusstege hinderte, aber auch den Weg zur Beglückung der Völker durch eigenes Wirken sinnlos sperrte.

Statt der erträumten Gleichheit vor dem Gesetze, gewahrte man eine Gleichheit der allgemeinen Schwäche gegenüber der neuen Macht; es kam die Verbrüderung der Völker, aber nicht durch Strecken der Waffen in gegenseitigen Kämpfen, sondern umgekehrt, zum Kampfe gegen den gemeinsamen Gegner jeglicher Freiheit, als welcher für die Völker der aus der Auswucherung der Staatsidee geborene **Bureaukratismus** entstand.

Man erwartete vom Staate die Verwirklichung des auf sein Banner gepflanzten Sinnspruches: »Nur in mir und durch mich führt der Weg zur Erreichung der Aufgaben der Menschheit!« Hingegen fand man aber, dass die Tätigkeit des Staates und seiner Organe ganz andere Ziele verfolgt, nämlich die Erlangung der Herrschaft als

Herrschaft, und der Macht für sich, dagegen nicht für jene Zwecke eintritt, welche ausserhalb und über dem Begriffe der Institution des Staates gelegen sein sollten.

Da fing man denn an, den Ersatz für die getäuschten Hoffnungen, die man an der Wiege des modernen Staates verkündete, durch eine andere Institution der sozialen Verbände in Erwägung zu ziehen, und auf diese Weise betrat die Menschheit den Weg der Selbsthilfe, der Vereinigung in der Verteidigung gemeinsamer Interessen ausserhalb des immer enger werdenden Rahmens des Staatsorganismus, den Weg der politischen und wirtschaftlichen Associationen, auf welchem sie heute so glänzende Triumphe feiert.

Langsam aber stetig begann man, dem Staate und dem Bureaukratismus das Monopol der Beglückung der Menschheit aus der Hand zu winden, dabei stellte es sich immer deutlicher heraus, dass, bevor sich die bureaukratische Staatsmaschine zu einer schriftlichen Form, in welcher irgend eine wichtige soziale Reform angebahnt werden soll, entschliesst, längst schon ein privates Individuum oder ein privater Verband von rühriger und energischer Initiative diese Reform ins Werk gesetzt hat und sich ihrer segensreichen Früchte erfreut.

Es ist soweit gekommen, dass der Staat selbst daranging, einzelne Zweige seiner bisherigen Tätigkeit, namentlich sobald dies das Interesse des Staatsschatzes erheischte oder ratsam erscheinen liess, der Privatinitiative und der Privatverwaltung zu überlassen, denn es wurde ihm klar, dass Unternehmungen, welche nach Ansicht seiner Faktoren jemand anderes nicht entsprechend zu Ende führen könnte, in den Händen von Privaten oder Associationsverbänden vorzüglich gedeihen.

Dies waren leider nur vorübergehende, sporadische Ausnahmsfälle der Einlenkung auf den richtigen Weg, worauf eine um so gewaltigere Umkehr auf die zur Monopolisierung, Inkamerierung und Bureaukratisierung jeder Emanation des Lebens führende breitgetretene, gewohnte Strasse erfolgte.

Trotz der immer empfindlicheren Rückwirkung der Auswucherung der Staatsidee, welche, wie später nachgewiesen wird, am kennzeichnendsten in der mit jedem Tage zunehmenden Bureaukratisierung der Gesellschaft hervortritt, gehört der Bureaukratismus zu den noch nicht genug ins Licht gestellten sozialen Krankheiten und besitzt, wenigstens nicht in der sozialen Literatur, eine so allseitige Bearbeitung, wie er sie angesichts seiner Bedeutung und Einflussnahme auf die Verhältnisse des Privat- und öffentlichen Lebens verdient.

Es möchte scheinen, als ob die Krankheit des Bureaukratismus deswegen auf dem Gebiete der sozialen Wissenschaften und eingehenderen Diskussionen bisher vernachlässigt wurde, weil sie zu jenen Krankheiten gehört, welche weniger das Wesen, den Inhalt, das Materielle der sozialen Einrichtungen, als vielmehr ihre Formen und praktische Anwendung berühren.

Diese Annahme wird durch die Tatsache bestätigt, dass heute eine immer hitziger werdende Polemik um die Richtung der Reformen, geschürt durch einen in seinen Tendenzen immer weiter gehenden Pessimismus, sich nicht mehr mit der Idee einer Möglichkeit der Sanierung der Verhältnisse bei Aufrechterhaltung ihrer fundamentalen Grundlagen begnügt — sondern einen gänzlichen Umsturz der Grundlagen der sozialen und sogar der Familienverhältnisse verlangt, indem die auf blose Änderung der Form absehenden Reformen als Palliativmittel bezeichnet werden.

Das charakteristische Merkmal dieser Übertreibung und Fieberhaftigkeit der Doktrin bekundet sich darin, dass sie sich nur unwillig bewegen lässt, die Erreichung des Zweckes auf dem Wege ruhiger, sanfter Reform, und durch Stärkung und Gesundung jener Faktoren anzustreben, welche die Klassen, Parteien und anderweitigen Abzweigungen der Gesellschaft verbinden oder wenigstens zu deren Verbindung zu einem harmonischen Ganzen berufen sind.

Es ist sonach heute umsomehr an der Zeit, Mittelwege zwischen dem gänzlichen Einsturz alles dessen, was Jahrhunderte von Kämpfen und Arbeit aufgebaut haben, und dem Belassen der bestehenden Ordnung der Dinge zu suchen, als sich einerseits die Bestrebungen des Umsturzes immer mehr vor dem Forum der gesunden Vernunft durch die Schwierigkeit der Bemeisterung der Übertreibung diskreditieren, indem sie immer öfter auf das Gebiet moralischer und sozialer Verbrechen hinüberschweifen — andererseits aber selbst die meistkonservativen Kreise zu der Überzeugung gelangen, dass es geboten erscheint, von selbst so manches Morschgewordene und Veraltete, was beim nächstbesten stärkeren Windstoss leicht zur unberechenbaren Katastrophe Anlass geben, und in den Sturz das, was schlecht und das, was noch gut ist, mit sich ziehen könnte — abzulegen, um aus dem bisherigen sozialen Aufbau das zu bewahren, was noch gesund, kräftig und dringend notwendig ist. —

Es wird auch den heutigen Kritikern der sozialen Einrichtungen von Einigen der Vorwurf gemacht, dass sie oft irren, indem sie negative Symptome allzu leichtfertig verallgemeinern und die pessimistischen Diagnosen von geringfügigen einzelnen Tatsachen auf weitere allgemein-soziale Begriffe übertragen.

Bei näherer Augenscheinnahme kommt aber ein geradezu entgegengesetzter Vorgangsfehler zum Vorschein. Die geschriebene und mündlich verkündete Meinung in Sachen der sozialen und mehr noch der staatlichen Reformen vertieft sich nämlich zu oft in geringfügige, minder wichtige Details, nimmt leichter kleine Gebrechen wahr und trachtet ihnen durch lose aufgegriffene Palliativmittel zu begegnen, anstatt das Augenmerk auf das Allgemeine hinzulenken und der formellen Seite der heutigen sozialen Organisation volle Aufmerksamkeit zu schenken; dieselbe weist um so gefährlichere und drohendere Fehler auf, je allgemeinere, mehr nivellierte Formen diese Organisation annimmt. Solche Fehler werden um so unleidlicher, als sie durch ihre weitläufige Verzweigung beharrlich

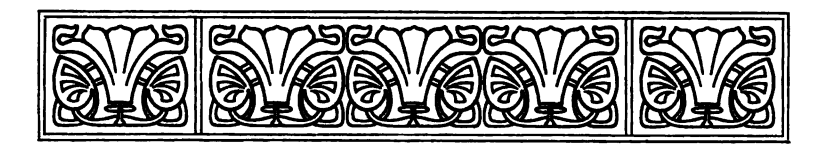
jede selbständige Bewegung und Tendenz zur Sanierung bestehender Verhältnisse hemmen.

Die Einen erblicken das Übel in der Verschärfung der zwischen einzelnen Gesellschaftsklassen bestehenden materiellen Unterschiede und suchen nach Wegen zur Abschwächung dieser Ungleichheiten, ohne zu sehen, dass sie die erwünschte allgemeine Zufriedenstellung nicht erlangen, indem ebenso derjenige, welchem ein Teil seiner materiellen Güter zur Beschwichtigung des andern weggenommen wird, als der Beschenkte, fortwährend den gleichen Lärm erheben. Der Erstere behauptet, keine Verpflichtung zum Geben zu haben, der Letztere heult auf, weil er zu wenig bekommen habe.

Andere sehen das Übel im Verfall der Moral, der Ethik, im Mangel der Aufklärung bei wachsenden Lebensbedürfnissen — andere hingegen möchten alles über den Haufen werfen und nach verändertem Plane neu aufbauen. —

Vergebens warnt die Vernunft, dass es nicht angeht, auf einen Schlag alles das zu stürzen, woran Jahrhunderte der Arbeit und der Anstrengungen gebaut haben; — es überwiegt das Streben nach radikalen Änderungen, und es scheint keinem Zweifel zu unterliegen, dass die Neuerungen schneller und gewaltsamer eintreten dürften, als dies im Interesse der normalen Entwicklung der Menschheit gelegen wäre.

Aber nur wenige erkennen es, dass eine der aktuellsten heutigen sozialen Krankheiten, welche keinen lokalen Charakter haben, d. h. nicht einen speziellen Teil des sozialen Organismus berühren, mithin nicht einmal durch Amputation der bezüglichen Gliedmasse zu beheben sind, sondern sich auf den ganzen Organismus verzweigen und sein ganzes Leben vergiften, der — Bureaukratismus ist. Diese Krankheit schmarotzt in den vitalsten Lebenssäften des ganzen sozialen Organismus, jedes freie gesunde Leben vernichtend.



II.

Geschichte des Bureaukratismus.

a) Das Amt in den ältesten Zeiten.

Die Geschichte des Bureaukratismus ist mit der Geschichte der Ämter im allgemeinen, und des Dienstes in Staatsämtern im besonderen eng verbunden.

Jedes Amt in subjektiver Auffassung bedeutete seit den ältesten Zeiten, und bedeutet bis auf den heutigen Tag den Inbegriff der Pflichten zur Vollführung öffentlicher Funktionen, die von demjenigen übernommen und versehen werden, der sich diese Funktionen zum Berufe gewählt hat; in objektiver Auffassung dagegen bedeutet das Amt einen gewissen, die obenerwähnten Verpflichtungen und Funktionen umfassenden Wirkungskreis.

In dem Masse, wie sich im Laufe der Geschichte der Menschheit die Quellen, denen die Leitung der öffentlichen Angelegenheiten entsprang, abwechselnd änderten, änderte sich auch der Charakter der Ämter.

In die nebligste Vergangenheit der Geschichte der Menschheit zurückgreifend, sehen wir als ursprüngliche, einfachste Form des Zusammenlebens die Familie, in welcher es keinen Platz für die Institution der späteren Ämter gab, und auch nach der Natur der Sache nicht geben konnte. In dieser allerursprünglichsten Geschichtsperiode konnte auch

von der Bildung irgendwelcher mehr zusammengesetzter gesellschaftlicher Verbände nicht die Rede sein. In dieser Periode überwiegt der Grundsatz der Herrschaft niedriger Instinkte und sinnlicher, sich in den wechselseitigen Beziehungen der einzelnen Familien, und später der Stämme, kundgebenden Triebe, des Faustrechtes, des Despotismus physischer Übermacht, der Tyrannei. — Von einer Seite sehen wir sinnliche Triebe, Genussucht und Gewohnheit zu herrschen, von der anderen Seite Furcht, geistige Indolenz und Apathie.

In dieser Periode regieren nicht Gesetze, sondern Befehle.

Es fehlt in dieser geschichtlichen Periode an Faktoren des höheren sozialen Zusammenlebens, wie Religion, Kunst, Wissenschaft, Kenntnis und Ausmass der Gerechtigkeit, welche ausser dem gewöhnlichen Befehle auch noch gewisse feste Normen und Mittel zu ihrer Einrichtung erheischen würden.

Das Recht der physischen Übermacht gibt naturgemäss dem kräftigeren Manne die Herrschaft über das Weib, dem Vater über die Kinder, welche sich instinktmässig dem Stärkeren sklavisch unterordnen.

Diese Herrschaft und dieser erste Rechtsbegriff geht erblich durch die Macht der Gewohnheit und der Apathie der der Sklaverei Verfallenen auf denjenigen über, welcher nach dem Vater die meiste Eignung und Kraft zum Herrschen verrät, und zwar meistenteils auf den ältesten Sohn.

Im Laufe der Zeit gestaltet sich die Herrschaft des Familienhauptes zur Herrschaft der Horden, Stämme, — weiter wiederum, nach Unterjochung anderer mehr gesitteter Stämme, in welchen die Vorliebe zu verschiedenen Beschäftigungen eines ruhigen Wirtschaftsbetriebes vorherrscht, zur Herrschaft der zur Verteidigung dieser allerersten sozialen Verbände vor fremder Invasion berufenen Kriegerkaste.

Hier ist auch der erste Keim zur Institution des Staates, als der zur Vertretung gemeinsamer Interessen der Familien und Stämme berufenen Organisation, gelegen.

In der nachfolgenden Periode der Geschichte der Institution des Staates und der Ämter dominiert über dem bisherigen animalischen Leben das Gefühl und die Fantasie, der Glaube an übernatürliche Faktoren, woraus das Gefühl der Notwendigkeit der Unterordnung unter die Befehle der mutmasslichen Sendboten des göttlichen Willens entsteht, — ohne dass untersucht wird, ob diese Sendung wirklich übernatürlicher Abkunft sei, oder blos einfache Folge des Einflusses der Findigkeit und der Fähigkeit, sich den Anschein des Übernatürlichen zu eigen zu machen.

In dieser Periode wird der Staat als ein Verband der Menschheit betrachtet, welcher zur Verwirklichung des Willens höherer Wesen berufen ist. Oder er ist eine theokratische Institution, und die Priester werden als die allein kompetenten Vollzieher dieses Willens auf Erden angesehen. —

Die sozialen Verhältnisse gestalten sich unter der Herrschaft dieser Ideen zu einem theokratischen Staate unter der Regierung von Propheten, Sehern, Auguren, Orakeln und der damit hantierenden Priesterkasten.

In dieser Epoche kommen auf: in Indien die Gesetze »Manu«, bei den Persern »Zoroaster (Zarathustra)«, bei den Juden Moses, bei den Griechen das heroische Zeitalter, bei den Römern das Reich des Numa, und bei den Germanen die bis ins Mittelalter hinaufreichende Gestaltung. — Aus der ursprünglichen, rein sinnlichen Epoche bleiben natürlich noch viele Neigungen zum Nachgeben, vor allem anderen gegenüber den natürlichen Trieben, zurück, und die Reibung dieser beiden Ideen, der Herrschaft der Sinne und des erwachenden geistigen Lebens, füllt durch viele Jahrhunderte die Geschichte der Menschheit aus. — Der Begriff der Göttlichkeit kann in dieser Epoche der erst keimenden intellektuellen Fähigkeiten einen sichtbaren Hintergrund, eine Verknüpfung der abstrakten Idee mit sinnlich wahrnehmbarer Bildlichkeit nicht entbehren. — Daraus entsteht der ganze Apparat religiöser Kulte, — der Religionsfunktionäre, welche dem Menschen den Willen des höchsten Wesens aus der ihm unverständlichen in die

irdische Sprache übersetzen. — In dieser Epoche gilt nur das als Gesetz, was mit dem durch die privilegierten Dolmetsche zur Kenntnis der Menschen gebrachten Willen dieses höchsten Wesens übereinstimmt. In dieser Epoche gibt es noch keine eigentlichen öffentlichen Angelegenheiten; — es sind nur menschliche Angelegenheiten, welche über die Grenzen des physischen Familienlebens nicht hinausgehen. Die öffentlichen Angelegenheiten haben zum Zwecke die Verteidigung vor Übergriffen Stärkerer und den Götterdienst; diese Angelegenheiten verwalten die Könige und die Priester. —

Es ist leicht erklärlich, dass in dieser Entwickelungsperiode der Staatsidee von einer Zueignung einer zu grossen Machtfülle durch den Staat und seine Funktionäre und von einer Einschränkung der Tätigkeit des Individuums durch den Beamtenorganismus nicht die Rede sein kann.

b) Das Amt im klassischen Staate.

Den eigentlichen Begriff eines vernunftmässig durchdachten Staates, welcher aufhört, eine Kundgebung blos geschichtlicher Bedeutung zu sein, und ein Begriff der Philosophie des Staatsrechtes zu werden beginnt, haben erst die Anschauungen der Völker des klassischen Altertums, namentlich der Griechen und Römer hervorgebracht.

In dieser Periode des klassischen (altertümlichen) Staates erfolgt eine möglichst vollständige Verschmelzung des Lebens; es findet zwar das Individuum im Staatsverbande die Realisierung aller seiner physischen und sogar intellektuellen Bedürfnisse, aber es geht auch selbst mit seiner Individualität vollkommen in der Machtfülle der Staatsidee auf. Der einzelne Bürger ordnet seine persönlichen Interessen denen des Staates soweit unter, dass er sogar dem Privateigentum und einem abgesonderten Familienleben entsagt, ja sogar das Leben der eigenen Kinder dem Staate opfert, sobald diese nur zu schwächlich befunden werden, um zum Nutzen des Staates heranzuwachsen. In diesem Staate gibt

es keine besondere Beamtenkaste, aber, wie jeder zum Waffentragen fähige Bürger zu Kriegsdiensten verpflichtet ist, so muss er auch alle Ämter und staatlichen Pflichten, zu welchen er überhaupt tauglich befunden wird, übernehmen.

Als Entgelt für die gänzliche Aufopferung seiner persönlichen Ziele zu Gunsten der Staatsidee gebührt auch dem Staatsbürger dieser Periode die vollkommenste Beteiligung am Staate und seinem Leben. — Er bringt seine Zeit auf dem Forum zu, nimmt Teil an allen öffentlichen Versammlungen, urteilt die Mitbürger ab, erklärt den Krieg, schliesst den Frieden, ist berechtigt, alle Bequemlichkeiten zu benützen, ja, er kann sogar im Falle seiner Verarmung die Beistellung der Subsistenzmittel vom Staate verlangen. —

In den öffentlichen Angelegenheiten dieser Epoche ist noch immer das kriegerische Element vorwiegend, da die Gebiete anderer Angelegenheiten, wie Gewerbe, Handel, Unterricht u. dgl. noch nicht entwickelt genug sind. — Die Befehlshaber der Streitkräfte des Staates sind zugleich, fast in der Regel, zumal so lange sie den Dienst ausserhalb des Sitzes des Herrschers oder des Senates versehen, mit unbeschränkter Machtvollkommenheit ausgestattete höhere Staatsbeamte.

Der klassische Staat tritt uns in dreierlei Regierungsformen entgegen: in jener der Volksherrschaft oder demokratischen, der aristokratischen und der despotischen, aber in keiner dieser drei Regierungsformen gab es eine solche Auswachsung der Eigenheiten und der Machtfülle der Funktionäre der Staatsgewalt und eine solche exklusive Abgrenzung der Beamtenkaste, dass man in dieser Periode überhaupt von der Existenz einer wirklichen Bureaukratie in der eigentlichen heutigen Bedeutung des Wortes reden könnte. — Trotzdem kann man aber das Übergewicht der ausübenden Gewalt im klassischen Staate zu Ungunsten der freiheitlichen Entwickelung des bürgerlichen Lebens nicht leugnen, — im Gegenteil, es kamen auch damals Missbräuche der Beamten vor, welche unter dem Deckmantel der Autorität der Staats-

idee, oder des Herrschers, die ihrer Verwaltung unterstellte Bevölkerung auf wahrhaft barbarische Art bedrängten; immerhin kann man aber die damaligen Einrichtungen als gleichbedeutend mit dem Begriffe der heutigen Bureaukratie nicht betrachten.

In despotisch regierten Ländern gaben sich schon im Altertume die Keime des entsittlichenden Einflusses kund, welchen ein ernannter, nicht durch den Volkswillen gewählter Beamtenstand auf die sozialen und staatlichen Verhältnisse ausübt. — Bei diesem Regierungssysteme erfolgte die Auswahl der Beamten nicht mit Bedachtnahme auf das öffentliche Interesse, aber sie war sehr oft das Ergebnis verschiedener Ränke der Hofschranzen, oder das Resultat des Einflusses der dem Throne nahestehenden Schürzenwirtschaft. Es ist nicht selten vorgekommen, dass moralisch vollkommen wertlose Leute für ihre entwürdigenden Dienstleistungen mit den höchsten Ämtern belohnt wurden. — Und zwar lesen wir bei Appianus (Syrischer Krieg § 117), dass Heraklites und sein Bruder Tymachus vor ihrer Ernennung zum Statthalter bezw. Schatzmeister der babylonischen Provinz Werkzeuge der königlichen Wollust gewesen waren. —

α) Das Amt in Griechenland.

In Athen teilte man die Staatsbeamten (Archontes) in ordentliche, gewählte oder jährlich für einen genau bestimmten Wirkungskreis ausgeloste, und in ausserordentliche Beamte ein, welche je nach Bedarf vom Volke für eine längere Zeitdauer als 30 Tage gewählt und mit der Durchführung einer speziellen Staatsangelegenheit betraut wurden. — Zu diesen gehörten z. B. die von den Gemeinden und den Bezirken auf Grund der Volksbeschlüsse gewählten Verwalter öffentlicher Arbeiten (Teichopoioi), die Verwalter des öffentlichen Schatzes u. dgl.

Jeder Beamte hatte dafür zu sorgen, dass die von ihm erlassenen Anordnungen gehörig vollzogen werden, widrigen-

falls er selbst Geldbussen auferlegte, oder den Schuldigen zur Verantwortung vor das Volksgericht zog. — Ein mehrmaliges Bekleiden eines und desselben Amtes war, mit Ausnahme der militärischen Ämter, verboten; dadurch wurde weiten Kreisen der Bevölkerung Gelegenheit zur praktischen Ausbildung in der Verwaltung öffentlicher Angelegenheiten geboten. — Diese Ämter, welche nicht, wie die technischen und militärischen, eine spezielle fachmässige Befähigung erheischten, wurden durch Auslosung vergeben. — Die Ämter waren unbesoldet, doch bewarb man sich um sie zahlreich und eifrig, weil sie den Weg zum Ruhme öffneten, woran dazumal mehr gelegen war, als es bedauerlicherweise heute der Fall ist.

Gegen eventuelle unglückselige Ergebnisse der Auslosung suchte man sich durch die sogenannte Dokimasia sicherzustellen, welcher sich jeder gewählte oder ausgeloste Beamte vor Antritt der Funktionen seines Amtes unterziehen musste. Die Dokimasia beruhte darauf, dass man dem gewählten oder ausgelosten Beamtenkandidaten vor dem versammelten Rate oder vor dem Volksgerichte gewisse Fragen aus dem Bereiche der an das gegebene Amt gebundenen Bedingungen stellte, also solche bezüglich des Vollgenusses bürgerlicher Rechte, des Alters, Ableistung der Militärdienstpflicht u. s. w. Dabei wurde der ganze bisherige Lebenslauf der Kandidaten einer strengen Prüfung unterzogen.

Gelang die Dokimasia, so wurde die Wahl bestätigt, wo nicht, wurde die Wahlbestätigung verweigert (edokimaste-apedokimaste).

Die Amtierung dauerte gewöhnlich ein Jahr, und der Beamte konnte im Verlaufe dieses Jahres angeklagt und des Amtes entsetzt werden. Überdies fand bei jeder ersten Volksversammlung jeder Prytaneia eine sogenannte Epicheirotonia statt, welche darin bestand, dass die Archonten öffentlich das Volk befragten, ob die Beamten ihre Ämter gehörig versehen. — Sobald irgend welche begründete Vorwürfe gemacht wurden, sprach die Volksversammlung die

Suspension beziehungsweise die Entlassung des betreffenden Funktionärs vom Amte aus. Endgiltig entschied diese Angelegenheiten das Gericht der Heliasten (Schwurgericht).

Nach Niederlegung des Amtes waren alle Beamten zur Rechnungslage und Berichterstattung über die vollzogenen Funktionen verpflichtet; vor Ablegung der Rechnung hatten sie kein freies Verfügungsrecht rücksichtlich ihres Vermögens, und es war ihnen nicht gestattet auszuwandern.

Diese Verantwortlichkeit erstreckte sich auf das ganze Gebiet der versehenen Funktionen und Pflichten, insbesondere auf die Verwaltung anvertrauter Fonde.

Amtsdelikte, wie Veruntreuung der Fonde, Bestechlichkeit, fälschliche Berichte, Verrat der Staatsinteressen und Vernachlässigung der Dienstesobligenheiten, kamen zur Untersuchung vor das Volksgericht, vor welchem auch jeder durch einen Beamten benachteiligte Bürger auftreten und das ihm widerfahrene Unrecht vorbringen konnte.

Einzelne Beamte hatten eigene Beiräte (Paredroi) von welchen sie in der Ausübung ihrer Pflichten mit Rat und Erfahrung unterstützt wurden. — Die amtliche Schreiberei besorgten nicht die Beamten, deren Zeit von mündlichen Erledigungen laufender Geschäfte und Anordnungen in Anspruch genommen war, sondern Schreiber (grammateus), welche zwar dem freien Bürgerstande entnommen waren, aber nur eine untergeordnete Stellung einnahmen.

Irgend eine allgemeine Sicherheitsbehörde mit dem Wirkungskreise der heutigen Polizeien gab es in Athen nicht, insbesondere bestand dort weder eine Staats- noch eine geheime Polizei. — Die Berechtigung und die Verpflichtung eines jeden Bürgers zum Einschreiten bei Verteidigung der gesetzlichen Ordnung, in allen Fällen der Gefährdung des öffentlichen Wohls, und zur Erhebung der Anklage vor Gericht, führten zur genauen und fleissigen gegenseitigen Überwachung der Taten und Wirkungen. In manchen Fällen wurden die Anzeigen strafwürdiger Taten belohnt. Der sogenannte Rat der Fünfhundert zerfiel in zehn amtierende Ausschüsse

(Prytanie), welche in einer durch das Los bezeichneten Reihenfolge, abwechselnd je ein Jahr amtierten. Den Vorsitz in jeder Prytanie übernahm täglich ein anderer durchs Los gewählter Epistates. Die Sitzungen dieses Ratskörpers waren in der Regel öffentlich. Seine Kompetenz erstreckte sich auf alle öffentlichen Angelegenheiten der Staatsverwaltung. Er war die oberste Verwaltungsbehörde und dasjenige Organ, welches die Geschäftsordnung für die Volksversammlungen vorbereitete. Bei Ausübung der Exekutive musste sich der Rat gewöhnlich genau an die Beschlüsse der Volksversammlung halten.

Der jeder Prytanie zur schriftlichen Ausfertigung der Beschlüsse beigegebene Schreiber (grammateus) wechselte gleichzeitig mit der Prytanie ab und wurde erst im IV. Jahrhundert v. Chr. zu einem, auf je ein Jahr gewählten Beamten. In Athen wurden von den Beamten weder Uniformen noch andere Berufsabzeichen getragen, und nur einige höchstgestellte Beamte waren zum Tragen der Kronen berechtigt.

Analoge Einrichtungen bezüglich der Ämter bestanden auch in Sparta, wo die Würde der Doppelkönige erblich war, aber die Senatoren, Ephoren und alle anderen Beamten von der Volksversammlung gewählt wurden.

β) Die Ämter in Rom.

Im römischen Staate kann man erst in der Zeit nach dem Falle des Königtums, weil die Geschichte dieser vorhergehenden Epoche dunkel und mit mythischem Nebel angehaucht ist, von Ämtern reden.

Nach dem durch die Opposition der gentes gegen die absolutistischen und dynastischen Tendenzen und durch die Bedrückung der plebs hervorgerufenen Sturz der Herrschaft der Könige, verblieb der privilegierte Stand der Stammbürger oder Patrizier im Besitze seiner bisherigen Vorrechte.

Die ausübende Gewalt erlitt ihrem Wesen nach keine nennenswerte Änderung, sie wurde nur geschwächt durch Einführung des Prinzipes der Kollegialität, welche in der gleichzeitigen Ausübung der Amtsgewalt durch zwei mit

gleicher Kompetenz ausgestattete Personen, wie auch in der Abkürzung der Amtsdauer (zu einem Jahre) und in der Einführung des Prinzipes der Wählbarkeit der Beamten durch das Volk, bestand.

Um aber trotzdem für den Fall einer zwingenden Notwendigkeit die Wiedereinführung einer mehr einheitlichen Amtsgewalt sicherzustellen, wurde die Diktatur aufgestellt, welche im Falle einer solchen Notwendigkeit ins Leben trat.

Die ganze weitere Entwickelung der politischen Verhältnisse des römischen Staates beruht auf der ausgesprochenen Tendenz zur unausgesetzten Abschwächung der vollziehenden Gewalt durch fortwährende Absonderung ihrer einzelnen Zweige, sowohl hinsichtlich der Zeitdauer als auch der Kompetenz. —

Die meiste Kontinuierlichkeit wird noch auf dem Gebiete der religiösen Funktionen vorgefunden, mit welchen die durch den lebenslänglich bestellten Vorsitzenden (Pontifex maximus), der als solcher den Charakter eines öffentlichen Beamten hatte, geleiteten Priesterkollegien (pontifices) betraut waren.

Die Reibungen zwischen den Patriziern und Plebeern, welche einen namhaften Abschnitt der Geschichte der römischen Republik ausfüllen, trugen zu einer gewissen Vermehrung der Beamten bei, indem die Patrizier bemüssigt waren, dem Drucke des Volkes nachzugeben und demselben von Zeit zu Zeit gewisse Konzessionen durch Vermehrung von Ämtern einzuräumen, um auf diese Weise den Plebeern die Beteiligung an den Vorrechten der Regierungsgewalt zu erleichtern. Gleichzeitig vergassen aber die Patrizier nicht sich selbst und schufen für sich entsprechende einflussreiche Posten. —

Als alleiniges Regierungsorgan war der Senat anerkannt, in dessen Mitte sich mit der Zeit eine gewisse Kontinuierlichkeit der Regierungsprinzipien und eine gewisse Praxis herausbildete. Diese staatsrechtlichen Einrichtungen der Republik mussten in natürlicher Konsequenz dazu führen, dass sich der Senat langsam aus einem Ratskörper zu einer den Staat leitenden Magistratur umgestaltete. Die weitere Anregung

zu diesem prinzipiellen Umschwung gab das Zusammenschmelzen der Patrizier und Plebeer zu der neuentstandenen Klasse des Beamtenadels (nobilitas), wiewohl rechtlich noch immer zwischen den alten zwei Gesellschaftsklassen bedeutende Differenzen fortbestanden.

Vor der Einführung des Imperiums konnte weder die Zahl der Ämter noch ihr Charakter das ins Leben gerufen haben, was wir heute Bureaukratie nennen.

Cicero belehrt uns in seiner Abhandlung »de officiis«, dass man sich zwar schon zur Zeit der römischen Republik sehr gerne um Ämter bewarb, aber dazumal gab es noch keine Ämter, welche nicht dem wirklichen sozialen Bedürfnis entsprochen hätten. Andererseits waren sie alle von der Wahl durch den Senat, oder von der allgemeinen Volksabstimmung abhängig, und sie wurden nur im Bedarfsfalle geschaffen, hatten aber keineswegs den Zweck, die Bürger mit Amtsgewalt und mit Einfluss auf unbestimmte Zeit auszustatten. — Man konnte siebenmal das Amt des Konsuls oder Tribuns bekleiden, aber nach jedesmaligem Erlöschen des Mandates kehrte der Beamte in die Reihen der gewöhnlichen Staatsbürger zurück, und hatte, während er im Disponibilitätsstande einem neuen Windhauch der Volksgunst entgegensah, Zeit und Gelegenheit genug, über die Vergänglichkeit der menschlichen Grösse nachzudenken. — Das weitere, die Gesellschaft vor Übergriffen des Beamtenstandes schützende Moment lag schliesslich darin, dass die Verantwortlichkeit der Beamten eine wirkliche und ernste war, und dass über die stattgehabte Amtsführung strenge Rechenschaft gefordert wurde. Nicht Jedermann gelang es, wie Scipio, sich dieser Verantwortlichkeit durch geglückte Frechheit zu entziehen, und in der letzten Zeit der Republik gab es mehr Verrese[1]) wie Scipionen.

---

[1]) Der sizilische Statthalter, dessen Missbräuche *Cicero* in seinen »Actiones Verrianae« brandmarkte, welche seine Verbannung herbeiführten.

Die Organisation der Provinzialverwaltung im römischen Staate datiert erst seit der Mitte des III. Jahrhunderts n. Chr., als das römische Reich begann, verschiedene näher und weiter gelegene Provinzen zu unterjochen. Die Aufgabe dieser Verwaltung war auf die Angelegenheiten des Sicherheitsdienstes und die Steuereinhebung beschränkt, was auch auf die Geschicke des Reiches selbst nicht ohne empfindliche Rückwirkung blieb. Fast gleichzeitig mit der Organisierung der Provinzialverwaltung reisst der überwiegend aus gewesenen Provinzialbeamten zusammengesetzte Senat die Staatsregierung an sich.

Die Provinzialbeamten waren gezwungen, aus den ihrer Regierung untergebenen Ländern die grösstmöglichen materiellen Mittel, welche später in Rom zum Stimmenankauf bei Senatswahlen, zu Volksfesten und Schaugeprängen behufs Einschläferung des politischen Selbstbewusstseins der Bevölkerung dienen sollten, herauszupressen.

Bei der weiteren Ausgestaltung der Verhältnisse kommt die Idee einer Herrschaft des Volkswillens, im Gegensatze zum Willen des Senates, zum Vorschein, denn der Senat, welcher aus überwiegend ausserhalb Roms lebenden Männern bestand, war nicht mehr imstande, den räumlich immer anwachsenden Staat zu leiten. Die aus der Diktatur des G. Julius Cäsar (im J. 48) herausgebildete Militär-Monarchie führte zahlreiche Neuerungen ein, und zwar: die Ernennung der Statthalter durch den Imperator, und den Vorschlag anderer Beamten durch denselben dem Senat zur Wahl, die Reform der Gerichtsbarkeit, der Finanz- und der Gemeindeverwaltung, wenn auch viele dieser Neuerungen ihre Verwirklichung nicht mehr erlebt haben.

Zu Cäsars Zeiten neigt sich die öffentliche Moralität Roms gewaltsam dem Verfalle zu, und dieser Niedergang bringt ein förmliches Chaos in den Staat und seine Einrichtungen hinein. — Seitdem man aufgehört hat, die öffentlichen Ämter durch die Volksabstimmung oder Plebiscit zu besetzen, diese hingegen zur Scheidemünze der Gunst des

Herrschers für die Ohrenbläser und Augendiener wurden, begannen Schwärme um Ämter bettelnder Kandidaten die Vorzimmer des kaiserlichen Palastes zu füllen und die bereits ziemlich tief gefallenen Charaktere sanken auf die niedrigste Stufe des Beamtenservilismus. — Im Laufe der Zeit trat die Notwendigkeit der Errichtung immer neuer Sinecuren heran, um alle Bittsteller zufriedenzustellen und zu beruhigen, denn der Herrscher konnte nie zu viel Anhänger haben.

Seit dieser Zeit wird Rom für die Bureaukratie die erste Pflanzstätte der Welt, nicht deshalb, wie einige irrig erklären, weil in Rom die Weltherrschaft zentralisiert war, sondern weil jeder Missbrauch weitere Missbräuche nach sich zieht, so wie Unkraut so lange wieder Unkraut aufkommen lässt, bis das ganze Feld damit bestanden ist.

Aus dem Kampfe der Mächtigen in der Nation entfaltete sich das Prinzipat, eine auf der Herrschaft des Volkes, dessen Repräsentant der Prinzeps war, fussende Staatsform.

Nun trat ein eigenartiger Umschwung in der Ausübung des Einflusses und der Macht ein, indem nämlich der Kaiser zu einem, die Senatswahl entscheidend beeinflussenden Faktor wurde, und, anstatt umgekehrt, die Exekutivgewalt den Ratskörper zu ernennen begann.

Die Geschichte der drei ersten Jahrhunderte des Kaiserreiches ist nicht besonders reich an Momenten, die für die Geschichte der Ämter von Bedeutung wären — höchstens mit Ausnahme dessen, dass die Zeiten der Claudius als Beginn der Existenz des eigentlichen Staatsbeamtenstandes, welcher in der Folge vom Kaiser Hadrian und Septimus Severus weiter ausgebildet wurde, — betrachtet werden können.

In dieser neuen dem Ritterstande entnommenen Beamtenklasse treten immer deutlicher die Präfekten über die alte Senatoren-Magistratur hinaus, welche sich nur noch auf militärischen Posten und auf den Provinz-Statthalterschaften erhält.

Während noch immer bis auf Diokletian das Prinzipat eine Art von Magistratus war, wird es von diesem

Kaiser an, zur fast absoluten monarchischen Gewalt; nicht mehr der Senat ernennt den Herrscher, sondern das Militär und die Beamten wählen ihn für sich. — In der Staatsverwaltung erfolgt die Trennung der Zivil- von der Militärgewalt, hingegen bleiben die eigentliche Verwaltung und die Gerichtsbarkeit weiter mit einander verbunden. Diese Einteilung bedingt die Notwendigkeit der Schaffung einer kastenmässig und hierarchisch organisierten Beamtenklasse von ritterlicher und Senatorenabkunft.

Die bürgerliche Autonomie sinkt zugleich mit dem Gefühle der Zusammengehörigkeit beim Volke, und ein abgeschlossenes Kastensystem tritt an die Stelle des freien bürgerlichen Gedankens. — Eine der Ursachen, warum sich die Bureaukratie in Rom nicht in ganzer Fülle entwickelte, war der Umstand, dass die Zentralisierung der damaligen Ämter auf die Grenzen einer nur relativen Konzentrierung der Staatsgewalt und der Finanzeinrichtungen beschränkt war. Was die Verwaltung in der eigentlichen Bedeutung des Wortes betrifft, so waren die Provinzen sich selbst überlassen, und wie uns die Geschichte lehrt, verstanden es die Provinz-Gouverneure, sich auch des Scheines einer Abhängkeit von der Republik und der Metropole, der sie sogar zeitweise Gesetze diktierten, zu entäussern.

Übrigens besassen die Provinzen nur sehr wenige Beamte; es hatte z. B. der Prätor von Gallien im ganzen nur 17 Beamte, das heisst weniger, als deren heute die kleinste französiche Präfektur zählt. Dagegen gab es in Rom selbst Hunderte von Beamten unter den Benennungen der Duumviren, Edilen, Decurionen, Senatoren, Schreiber, Tabellionen u. dgl. Ein kräftiger Hemmschuh gegen die Entwickelung der Bureaukratie in Rom war demnach der besondere Charakter des dortigen Amtes, welches als Magistratur nie mit dem Begriffe eines Erwerbs-Berufes identisch, sondern vielmehr gleichbedeutend mit dem Begriffe honor war, und als solches zur Grundlage der staatsrechtlichen Einrichtung der Nation wurde.

Das Amt oder Magistratur war in der Regel, obwohl nicht bis auf die letzten Zeiten, ein unbesoldetes Ehrenamt, und nur die tatsächlich mit der Versehung des Amtes verbundenen Kosten wurden von dem Staatsschatze ersetzt.

Erst seit dem Kaiser Augustus beginnt die Ära der Beamtengehalte, welche, nebenbei gesagt, für die Provinz-Statthalter sehr hoch bemessen waren.

Die Verantwortlichkeit der Beamten auf dem Zivil- und dem Strafrechtswege bestand in Rom in voller Macht, und nur einige Beamte, wie die Diktatoren und Zensoren, waren von ihr enthoben. Freilich gelangte sie, mit Ausnahme des Gebietes des Finanzwesens, nur auf eine eingebrachte Klage zur Anwendung.

Schliesslich verdient noch ein Umstand, als jenes Moment erwähnt zu werden, welches gleichfalls auf die Entstehung der Bureaukratie hemmend einwirkte; das war eine gewisse vorgeschriebene Reihenfolge der Ämter, welche erheischte, dass, bevor Jemand Konsul wurde, er früher das Amt des Prätors innehaben, und wer Prätor werden sollte, früher Questor und noch früher tribunus legionum sein musste u. s. w. Diese Reihenfolge bewirkte einerseits, dass sich der Beamte mit den eigentlichen Bedürfnissen der Bevölkerung allseitig vertraut machte und gab der Letzteren die Möglichkeit, den eigentlichen Wert des Beamten in den diversen Zweigen seiner Tätigkeit kennen zu lernen.

c) Das Mittelalter.

Im Mittelalter waren Ämter in der heutigen Bedeutung des Wortes noch nicht bekannt. Hauptaufgabe des im Staate herrschenden Faktors der höchsten Gewalt war die Aufrechthaltung der Rechtsidee nach Innen und Aussen, mithin die Aufrechthaltung der Ruhe und öffentlichen Sicherheit im Lande und der Schutz der Grenzen. Hauptsache war aber die Eintreibung der zur Erhaltung der Macht des Thrones und der Dynastie, zu Kriegszwecken und zur Bestreitung der Bedürf-

nisse des Herrscherhauses notwendigen Mittel von den Untertanen.

Die Organisation der Ämter war höchst einfach. Die dem Herrscher am nächsten stehenden feudalen Herrn und Räte bildeten die höchste Regierungs-, zugleich richterliche Gewalt und den Rat der Krone. Beständige Beamte gab es nur sehr wenige, und diese hatten den Charakter von Hof- und nicht von Staatsbeamten.

Es bestand zwar schon seit dem XIII. Jahrhundert das Amt der Reichskanzler, denen eine gewisse Anzahl von Schreibern zur Ausfertigung amtlicher Schriftstücke und der Privilegiumsurkunden beigegeben war, aber erst viel später wird eine mehr geregelte Bureautätigkeit dieser Ämter wahrnehmbar. Die Räte der Herrscher lebten übrigens auf ihren Schlössern und Gütern und waren verpflichtet, von Zeit zu Zeit an der Seite des Herrschers behufs Erteilung von Ratschlägen und Teilnahme an Hoffeierlichkeiten zu erscheinen. Diese Beamten kannten auch ausser den Erträgnissen der ihnen zur lebenslänglichen, ja selbst vererblichen Nutzniessung übergebenen Lehensgüter keine anderen Einkünfte.

Erst mit der Fixierung der monarchischen Residenzen, als die Fürsten aufhörten ihre Wohnsitze jahraus jahrein zu wechseln, begann sich eine mehr beständige Organisation der Ämter und der Staatsfunktionäre zu formen.

Die Städte wurden von ihren Stadträten regiert und hatten eine geraume Zeitlang keine Berufsbeamten, da sie fast immer wenigstens über einen schriftkundigen Bürger aus ihrer Mitte zur Ausfertigung der hie und da benötigten Dokumente verfügten.

Im Laufe der Zeit schritt man zur Bestellung absetzbarer Beamten, im Gegensatze zu den früheren lebenslänglichen oder erblichen. Den Anlass dazu gab der Umstand, dass die in grösseren — wieder in kleinere Rayone z. B. Grafschaften eingeteilten — Feudalterritorien namens des regierenden Fürsten über das ganze Territorium die Amtsgewalt ausübenden Herrn sich successive die Unabhängigkeit zu erringen begannen.

Um dieser aus der Erblichkeit der Amtsgewalt und Würde entspringenden Entwickelung zu begegnen, schritten die Fürsten zur Ernennung absetzbarer Verwaltungs- und Jurisdiktionsbeamten (Vögte) an Stelle der erblichen Lehensgrafen.

An die Stelle der Lehensvasallen, denen das Recht der Ausübung öffentlicher Funktionen auf Grund ihres Lehensverhältnisses zum souveränen Fürsten zukam, bestellten die Fürsten und Herrscher zur Besorgung öffentlicher Angelegenheiten von ihnen abhängige, ausschliesslich ihnen ergebene Personen, welche nur die Befehle ihrer Gebieter zu vollziehen hatten. Diese landesfürstlichen Funktionäre, Räte der Krone, Kanzler, Vögte u. s. w. standen zum regierenden Fürsten in keinem Verhältnis des öffentlichen Rechtes, sondern vielmehr in einem zivilrechtlichen, und ihre gegenseitigen Rechte und Pflichten waren mit einer Art von Lohnvertrag geregelt. Hiedurch haben sie dazumal noch immer nicht aufgehört, Hofbeamte zu sein, da sie vom Fürsten besoldet waren, und ihm, nicht aber dem Staate dienten.

Die Institution der aus dem Erträgnis der jährlich für Zwecke des allgemeinen Staatsverbandes erhobenen Steuern besoldeten Berufsbeamten datiert erst seit dem XVI. und XVII. Jahrhundert. Bis dahin waren alle Beamten fast ausschliesslich dem Adel entnommen, und erst in der zweiten Hälfte des XVI. Jahrhunderts begann man im römischen Rechte bewanderte Juristen, ohne Rücksicht auf ihre adelige Abkunft zu dem königlichen oder fürstlichen Rat heranzuziehen, und ihnen die Kanzleiämter zu verleihen. Dies musste auch deshalb geschehen, weil die richterliche Gewalt von den bürgerlichen Schöffengerichten auf einzelne landesfürstliche Beamte überging, die also eine Kenntnis der Rechtsgrundsätze besitzen und nach diesen Grundsätzen das Richteramt versehen mussten. Dem Beamten genügte nicht mehr die Kenntnis des Kriegshandwerks, er musste sich auch mit Gesetzes-Paragraphen befassen.

Die Einkünfte aus den Lehensgütern bildeten die Entlohnung der Beamten für ihre Pflichterfüllung. Die Bestim-

mung der Art und der Grenzen der Nutzniessung aus diesen natürlichen Entlohnungsquellen hing lediglich vom Belehnten ab, es kamen daher in dieser Richtung zahlreiche Missbräuche vor. Die Lehen wurden erblich, und man vernachlässigte die Amtspflichten. Dieser Zustand konnte so lange bestehen, als der Staat seine Einkünfte von den Untertanen in natura bezog. Als aber sowohl die Einhebung dieser Abgaben, wie auch deren Weiterbeförderung, Aufbewahrung u. dgl. auf Schwierigkeiten zu stossen anfing, musste nach Massgabe der Verbreitung des Geldgebrauches, auch die Zahlung in Geld langsam gebräuchlich werden. Die Einführung der Entlohnung der Beamten in Geld war daher eine natürliche Folge der Ausbildung des Geldsystems und dieses ganzen wirtschaftlichen Zweiges.

Ebenso langsam wie in anderen Staaten, aber systematisch, schritt in der Geschichte Frankreichs die Verdrängung des Lehenstaates und der Lehensregierung durch eine Beamtenregierung vor. Zu Anfang des XVI. Jahrhunderts entstanden dort aus den ursprünglichen Ratskörpern der Krone die ersten grossen staatlichen Kollegialbehörden, wie z. B. der königliche Rat, die Rechnungskammer u. dgl. In dem Masse, wie die Aufgaben der weitverzweigten Staatsgewalt zahlreicher wurden, begannen sich aus den ursprünglichen Ratskörpern der Krone andere Behörden, Gerichtshöfe, Kriegsräte, Schatzkammern u. dgl. abzusondern.

Anfänglich waren in Frankreich die Ämter, zumal die Richterämter, Gegenstand eines ganz offen betriebenen Kaufgeschäftes. Es ist nicht genau bekannt, in welcher Epoche dieser Gebrauch aufgekommen ist, sicher ist aber, dass er noch vor der Regierung Ludwigs des Heiligen bestand. Sobald eine Funktion zur Besorgung übergeben wurde, hob der betreffende Funktionär, in der Regel auf Rechnung des öffentlichen Schatzes, so wie der Verwalter einer Staatsdomäne, unmittelbar von den Bürgern die Entlohnung für seine Mühewaltung ein. Diese Art der Entlohnung der Beamten galt als mehr mit dem Ansehen des Beamtenstandes vereinbar,

wie die Besoldung aus dem Staatsschatze, und wurde für die Sicherstellung einer guten Verwaltung zweckdienlicher befunden; andererseits kam sie dem öffentlichen und dem infolge der Kriege meist leeren königlichen Schatze zustatten, weil die Beamten vor Antritt des Amtes dessen Kaufpreis zu erlegen hatten. Die Bevölkerung war sich der ganzen Widerwärtigkeit eines solchen Systems wohl bewusst und drang lange Zeit hindurch auf die Beseitigung der Käuflichkeit der Ämter, aber vergebens. Um die öffentliche Meinung einigermassen zu beschwichtigen, hat man in die Formel des von den Beamten beim Antritt des Dienstes abzulegenden Eides eine Art von Verwahrung eingeschaltet, dass das Amt weder mittelbar noch unmittelbar bezahlt wurde; es wurde aber trotzdem dieser Stellenverkauf schwunghaft weiter betrieben. Zur Bemäntelung hiess es, das behufs Erlangung des Amtes gereichte Geld wäre nur ein dem Könige gegebenes Anlehen, wobei aber zu bemerken ist, dass dieses Anlehen nie zurückgezahlt wurde.

Einer der politischen Historiker Frankreichs, *Cormenin,* [1]) wollte die Anfänge der Bureaukratie in Frankreich erst seit der Konstitution vom J. 1830, oder vom J. 1815 und am frühesten seit der Revolution des J. 1789 erblicken. Hingegen reicht die Bureaukratie bedeutend weiter zurück, da doch schon zu Zeiten der Regierung Karls VII und Ludwigs IX dieser »amtliche Federmann«, wie sich ein witziger französischer Geschichtsschreiber ausdrückt, seine Herrschaft auszubreiten beginnt. Es lässt sich nicht leugnen, dass die demokratische Regierung und die Zeiten des napoleonischen Kaiserreiches die eigentliche Epoche des rapidesten Aufschwunges der Bureaukratie waren, nichtsdestoweniger ist es aber auch sicher, dass ihre Keime schon in den Zeiten des Königtums vorhanden waren.

---

[1]) *Ludwig Cormenin,* (Vicomte), französischer Publizist, welcher unter dem Pseudonym »Timon« schrieb. Verfasser des vorzüglichen Werkes »Droit administratif« (1788—1868).

Zur Zeit der absoluten Monarchie waren die Verhältnisse am Hofe die Pflanzstätte der Bureaukratie; sie werden von Montesquieu, der weder seinen Anschauungen noch seiner Abkunft nach, in diesem Falle für parteiisch gehalten zu werden verdient, in folgenden Worten kräftigst charakterisiert: . . . . »Ehrgeiz trotz Faulheit, niedrige Instinkte trotz des Stolzes, die Sucht, sich ohne Arbeit zu bereichern, Unwillen für die Wahrheit, Schmeichelei, Verrat, Hypokrisie, Vernachlässigung der Pflichten, Verachtung der Bürgertugenden, die Furcht, dass der Regierende ja nicht tugendhaft oder ehrlich sei, und die Erwartung der aus seinen Schwächen zu ziehenden Nutzen, dies sind die Charaktereigenschaften des grössten Teiles der Hofschranzen.« — Alle diese Symptome musste der genannte französische Schriftsteller in seiner nächsten Umgebung betrachtet haben, und er hält sie für untrennbar von dem damaligen Systeme der monarchischen Regierung. Gleich zutreffend zitiert derselbe Montesquieu, das durch Richelieu in seinem »Testament politique« gegebene Rezept eines guten Regierens mit Hilfe von der Regierung blind ergebenen Funktionären . . . . . . »Man soll sich nicht,« — sagt er, — »in Ämtern der Leute niedriger Stände bedienen, da sie zu roh, und zu schwer zu lenken sind.« — Hiemit gab er zu verstehen, dass sich ehrliche Leute zum damaligen Regierungssystem nicht eigneten. Richelieu liebt Untertanen mit zu genauem und unbeugsamem Gewissen nicht, und der Nachfolger seiner Theorie, Ludwig XIV., kann seine Beamten aus innerster Seele nicht leiden. »Wenn ich eine Stelle vergebe,« pflegte dieser König zu sagen, »so habe ich das Gefühl, eine Menge Eifersüchtiger, und einen Undankbaren zu schaffen.« —

Auf demselben Wege, wie in anderen Staaten, kam es auch in Österreich zur Bildung der Berufs-Staatsämter, und dies wurde durch die Einführung des Reichskammergerichtes (1495) und anderer ständigen, zum Teil aus dem Adel, zum Teil aus gelehrten Juristen zusammengesetzten Gerichtshöfe inauguriert.

In dem Masse, wie sich die Aufgaben der Verwaltung vermehrten, musste auch zur entsprechenden Organisation der bezüglichen Behörden geschritten werden.

d) Neuere Zeit.

Der eigentliche Begriff und die Institution der Regierung datiert mehr oder weniger erst vom XVI. Jahrhundert und entstand aus den Anfängen der ursprünglichen landesfürstlichen Ratskollegien. Der Landesfürst war das Haupt dieser ursprünglichen Regierung, er wurde vom Reichskanzler, um welchen sich das Ratskollegium als erste eigentliche Regierung gruppierte, vertreten. Anfangs führten, wie z. B. in Österreich, Geheimräte den Vorsitz in den bezüglichen Behörden der einzelnen Verwaltungszweige; sie begannen mit der Zeit, die Agenden des ihnen überwiesenen Ressorts als selbständige Beamte unter eigener Verantwortung zu leiten, und zum Unterschiede von diesen Ressortleitern entstand für die vom Landesfürsten für sich vorbehaltenen Angelegenheiten das Kabinet als Ausschuss des Geheimratskörpers. Die mittleren und Unterbehörden entstanden entweder infolge der Notwendigkeit der Abtretung eines Teiles des Wirkungskreises zentraler Behörden an untergeordnete Lokal-Organe, oder sie wurden dort, wo zufolge politischer Umgestaltungen die Vereinigung kleinerer Staatsterritorien in grössere erfolgte, aus früheren Zentral-Behörden geschaffen. — Eine berufs- und kastenmässige Zusammengehörigkeit konnten die damaligen Ämter noch nicht hervorbringen, weil noch immer gewisse Stellen und Würden für Auserwählte, den Adel, ja selbst für Mitglieder des regierenden Hauses vorbehalten waren. Die Beamten wurden zwar schon teilweise aus Hof- und fürstlichen Dienern zu Staatsbeamten (ministri publici), und die bisherige Ernennungsklausel ad bene placitum musste dem Prinzip weichen, dass der Beamte eigenmächtig, ohne Grund, des Amtes nicht verlustig werden könne. Die Umgestaltung dieser Berufsrechte erfolgte aber nur langsam —

im weiteren Umfange erst gegen die Mitte des XVIII. Jahrhunderts, und bis dahin konnte auch vom Auftreten der Beamtenkaste als kräftigen abgesonderten Faktors im Leben der damaligen Gesellschaft nicht die Rede sein. — Zur Vermehrung der Anzahl der Behörden und Staatsämter trug im Laufe des XVI., XVII. und XVIII. Jahrhunderts die successive Beseitigung der Autonomie grösserer Städte, und insbesondere autonomer Korporationen bei, welche sich im Laufe der Zeit für verschiedene Verdienste, hauptsächlich materieller Art bei häufigen Kriegsbeschwerden, bedeutende politische und wirtschaftliche Privilegien erworben hatten. Man begann den Städten, Korporationen, Innungen u. dgl. viele ihrer bisherigen Attributionen zu entziehen, und für dieselben entsprechende Staatsbehörden ins Leben zu rufen. Die Gerechtigkeitspflege und die Steuereintreibung hörten auf, alleinige Attribute der Staatsämter zu sein, da die letzteren auch anfangen mussten, für die Befriedigung materieller und intellektueller Bedürfnisse der Untertanen zu sorgen. — Der sogenannte Merkantilismus musste ebenfalls mit der Nivellierung der wirtschaftlichen Verwaltung, die er mit sich brachte, und mit Einführung des polizeilichen Konzessionssystems wesentlich zur Erweiterung und Vermehrung der Staatsämter beitragen. Auf die Vermehrung der Gerichtsbehörden hat gleichzeitig die successive Einführung des römischen Rechtes mit schriftlichem Verfahren und die Beseitigung des mündlichen deutschen Rechtes Einfluss gehabt. Im Laufe der Zeit begann man das bisher unbekannte System der Konsumsteuern einzuführen, was abermals das Bedürfnis zur Errichtung zahlreicher, bisher nicht benötigter Finanzämter hervorrufen musste.

α) Die Entwickelung der Bureaukratie im Rechtsstaate.

Eine natürliche Folge der Entwickelung des bürgerlichen Gemeinlebens sämtlicher europäischer Völker ohne Ausnahme war die Einziehung aller privatrechtlichen und

patrimonialen mittelalterlichen Einrichtungen durch den Organismus des Rechtsstaates (Gesamtstaat), dieselben hatten schon längst den Anforderungen des zum Leben erwachenden Bewusstseins bürgerlicher Freiheit nicht entsprochen, und an ihre Stelle wurden Rechtsorganisationen mit einheitlichem Charakter eingeführt.

Die Standesprivilegien auf politischem und finanziellem Rechtsgebiete, wie auch die althergebrachte Patrimonialgerichtsbarkeit, konnten sich nicht mehr mit dem Begriffe der Gleichheit vor dem Gesetze und mit der Einrichtung eines einheitlichen staatlichen und sozialen Wirtschaftsbetriebes vertragen. — Es musste daher auf allen Gebieten des öffentlichen Lebens die einheitliche Staatsidee mit ihren nivellierenden Einrichtungen und mit ihrer Beamtenarmee einschreiten. — Nach Beseitigung des kirchlichen Einflusses, welcher Jahrhunderte lang eine ausgebreitete Gewalt auf dem Gebiete weltlicher Interessen ausübte, eröffnete sich für den modernen Rechtsstaat ein neues weites Wirkungsfeld, welches er nicht ermangelte vor Allem anderen mit einer Armee seiner militärisch und hierarchisch organisierten Beamten zu besetzen.

Das Gemeinleben, welches im Mittelalter in zwar nicht zahlreichen, aber wohlhabenden Städten ziemlich stark pulsierte, ein, wenn auch der Zahl nach bescheidenes, aber nichtsdestoweniger qualitativ kräftiges bürgerliches Element bildend, musste in dem Masse, als sich der Rechtsstaat entwickelte, in der Überschwemmung mit neuen Lebensorganisationen, welche durch die von Tag zu Tag sich immer mehr entfaltende Staatsgewalt hervorgerufen waren, eingehen. — Wo noch auf einige Zeit ausnahmsweise gewissen Ständen die Überbleibsel der Selbstverwaltung eigener Interessen belassen wurde, entbrannte notwendig ein erbitterter Streit dieser Marodeure alter partikularistischer Gerichtsbarkeit mit der neuen immer mehr sich verbreitenden Organisation der Behörden und der Regierung.

Die Organisation des modernen Rechtsstaates begann erst um die Mitte des XVIII. Jahrhunderts ins Leben zu

treten, als in Europa an Stelle der bisherigen Gewalt der Fürsten und feudaler Herrn successive die Staatsgewalt Platz zu greifen anfing.

Gleichzeitig mit dieser Umgestaltung der Quelle der Gewalt, mussten auch ihre Vollzieher aus Hofbeamten in Diener und Hilfspersonale des modernen Staatsorganismus umgemodelt werden.

Diese Beamten mochten anfangs liberalere Welt- und Lebensanschauungen haben, als die Sphäre, der sie entstammten und die Idee, welche ihnen das Leben gab, aber diese liberalen Anläufe erschöpften sich bei der Bekämpfung der kirchlichen und Adelsprivilegien. — Eine politische Freiheit des Volkes strebten sie gar nicht an, und ihr ganzes Verdienst um die Entwickelung der Bürgerrechte war die wenigstens scheinbare Gleichstellung aller Bürger vor dem Gesetze und ihre Unterordnung unter die Botmässigkeit des Staates und seiner Behörden.

Als mit dem Verlust des Charakters von Hofbeamten der Abglanz fürstlicher Machtfülle die Beamten nicht mehr beschien, fingen sie an, sich zur Erhaltung ihres Ansehens im neuen Charakter der Staatsdiener in eine geschlossene, von der übrigen Welt abgesonderte Kaste zu gliedern. Gleichzeitig gaben die Beamten den Anfang zum Entstehen der mittleren Intelligenz, und begannen, wenn auch nicht immer zum Vorteil, in Angelegenheiten des Kultus und des Fortschrittes das entscheidende Wort zu führen. Da ausserdem auch die damaligen wirtschaftlichen Verhältnisse sich leichter gestalteten, so machte auch in materieller Beziehung die Beamtenkaste ein noch immerhin gesundes und kräftiges Element aus. Im Laufe der Zeit ändert sich dieser Zustand wesentlich, und zwar überwiegend zu Ungunsten der Beamten. Die nachfolgenden Zeiten des Konstitutionalismus und Parlamentarismus untergruben im hohen Masse das Ansehen und die Macht der Bureaukratie. Die wichtigsten Staatsgeschäfte gehen aus den Händen der Staatsbeamten in jene der Repräsentativkörper des Volkes über, und den Ämtern verbleibt

kaum der unbedeutende Wirkungskreis der Antragstellung. Advokaten, Kaufleute, Handwerker beginnen die Elaborate der höchsten Würdenträger der Regierung und der bis dahin allmächtigen Minister zu kritisieren und nach Belieben zu beurteilen. Beamte, selbst der höchsten Rangklassen und ihr Gebahren werden der öffentlichen Kritik und dem Tadel unterzogen. Man bedarf nicht mehr der Staatsdienstkarriere, um als ein geschickter und gebildeter Mann in öffentlichen Angelegenheiten einen grösseren Einfluss zu erlangen, als derjenige, welcher bis dahin nur den höchsten Würdenträgern der Regierung vorbehalten war. — Die öffentliche Meinung begann an hervorragende Männer einen anderen Masstab, als jenen des Ranges in der Beamtenhierarchie anzulegen; andere Eigenschaften fingen an, als der Rang und die im Staatsdienste gesammelten Verdienste auf der Wagschale des Fortkommens im öffentlichen Leben Geltung zu gewinnen. Zur weiteren Ursache des Verfalles des Ansehens und der Autorität des Beamtenstandes wurde der riesige Umschwung der wirtschaftlichen Verhältnisse und das Aufkommen der Grossindustrie mit Individualisierung der Kapitalien. Es trat der Luxus reicher Nichtbeamten zu Tage, welcher die Existenz des sein ganzes Leben lang auf die knappen Dienstesbezüge beschränkten Beamten vollends in Hindergrund zu schieben begann.

Die aufkommende Industrie und der Handel beriefen zahlreiche bisher nicht praktizierte Berufe und Beschäftigungen zum Leben und Ansehen, namentlich die Natur- und mathematischen Wissenschaften begannen eine bisher unbekannte Klasse hervorragend gebildeter Menschen von unabhängiger Gesinnung zu schaffen. Die fortschreitende Verteuerung der Artikel des täglichen Lebens und Wertabnahme des Geldes beschränkten wesentlich die Lebensbedingungen weiter Beamtenkreise, und stiessen ihre untersten Kategorien direkt in die Reihen des nur mit der Uniform glänzenden Proletariats des Elends hinab.

Das waren die natürlichen und notwendigen Ursachen des Eingehens der Autorität und des Ansehens der Staats-

beamten auf dem Gebiete des öffentlichen und des Privatlebens. — Was ist nun diesen an die Tradition der alten Herrlichkeit immerfort zurückdenkenden Epigonen der alten allmächtigen Repräsentanten der mittelalterlichen Bureaukratie verblieben? — Es verblieb ihnen ihr Amt und die Überbleibsel von Amtsgewalt, welche überdies vor den Angriffen des seiner Stellung und Rechte bewussten, volle Emanzipation von der Bevormundung der Behörden anstrebenden Bürgers verteidigt werden musste. Es musste nun dieser Rest der Amtsgewalt nach Tunlichkeit konzentriert und durch Form und Schablone gefestigt werden, damit auch nicht das geringste Nachgeben in konkreten Fällen zum Beispiele und Beweise dafür werde, dass auch dieser Rest der Macht nicht mehr nötig sei. Den übrigen Mitbürgern gegenüber war es angezeigt, für die Verteidigung des durch ungünstige materielle Lage immer fadenscheiniger gewordenen Ansehens des Standes gute Miene zum bösen Spiel zu machen, die über dem Schreibpult und am Kanzleitisch durchgeriebenen Ärmel zu verstecken, und am bitteren Untergrunde der schwer zu ertragenden Wirklichkeit phantastische Traumbilder einer besseren Zukunft auszuspinnen.

β) Epoche der französischen Revolution.

Die französische Revolution bildete eine wichtige Epoche in der Geschichte der Staatsämter. Wie schon oben erwähnt wurde, zeichnete sich das System der Ämter aus der Zeit vor dem Ablauf des XVIII. Jahrhunderts durch Abhängigkeit von den Höfen regierender Fürsten und von den Standesprivilegien, durch Vereinigung der richterlichen und der administrativen Gewalt in einer Hand, und durch die nicht nach Materien, sondern nach Provinzen (Provinzialsystem) vorgenommene Einteilung aus. — Erst die französische Revolution gab durch Einführung der Idee des mordernen Staates den Anlass zu einer rationellen Einteilung und Organisierung der Behörden nach Materien und Kategorien der öffentlichen

Angelegenheiten, welche Einteilung nach und nach auch andere Staaten, dem Beispiel Frankreichs folgend, bei sich einführten.

Man begann bureaumässig organisierte Ministerien ins Leben zu rufen, die Rechtspflege wurde von der Verwaltung abgesondert, und anstatt der historischen führte man eine neue mehr mechanische Einteilung des Landes in Bezirke, Kreise, Provinzen ein. *Statt der früheren kollegialen Einrichtung der Ratskörper der Krone und der Geheimkollegien wurden bureaukratische, d. h. der unbeschränkten Gewalt und Leitung der bezüglichen Chefs unterstellte Ämter geschaffen.* — Hier begegnen wir auch zum ersten Male dem Begriffe und dem Namen der *Bureaukratie*, welche zur Unterscheidung des monokratischen oder bureaukratischen Amtes von älteren Kollegialämtern, gebraucht werden. Im Verlaufe der ersten Hälfte des XIX. Jahrhunderts sonderte man auch in den unteren Instanzen die Gerichtspflege von der Verwaltung ab, wodurch abermals ein namhafter Zuwachs von Ämtern und eine Vermehrung der Beamten erfolgen musste, zumal gleichzeitig in der untersten Instanz die bisherigen Patrimonial- und Dominialämter aufgehoben, und ihre primitive Polizeigewalt durch staatliche Polizeibeamte ersetzt wurde.

Wie Frankreich das Vaterland des modernen Systems der Behörden und der bureaukratischen Staatsämter war, so war England das erste Land, in welchem fast gleichzeitig und sogar etwas früher sich die gerade entgegengesetzte, auf Übertragung der grösstmöglichen Gewalt in die Hände des Volkes selbst abzielende Tendenz entwickelte. Von dort kamen die ersten Antriebe des Geistes der Unabhängigkeit für kommunale Organisationen, welche für sich zuerst die Städte, und nach ihnen auch die Landgemeinden erkämpften, worauf die autonome Organisation auch auf grössere Kreise des Staatsterritoriums erweitert wurde. Diese kommunalen Verbände niederer und höherer Kategorie, bildeten den

Anfang der eigentlichen Autonomie. Zuerst wurde ihr nur das rein wirtschaftliche Feld eingeräumt, doch im Laufe der Zeit und mit Zunahme der autonomen Tendenzen auch jenes der politischen Rechte und Freiheiten.

Nach Massgabe der Einführung der neben den monarchischen und Regierungsämtern zur Beteiligung an Staatszwecken berufenen Repräsentativkörper musste man auch zur Besorgung öffentlicher Funktionen Leute heranziehen, welche dieselben nicht als alleinigen Beruf betrachtend, sich nebst anderer, ihren eigentlichen Beruf bildenden Tätigkeit, zeitweise oder auch gänzlich den staatlichen Funktionen zu widmen anfingen. Auf diese Weise entstanden nach dem zuerst in England eingeführten Muster die nicht auf dem Prinzipe der Ernennung, sondern der Bestätigung ihrer Wahl seitens der Regierung beruhenden Ehrenämter. Zum Unterschiede von diesen Ehrenämtern, begann man, die Staatsämter in konkreter Bedeutung des Wortes, d. h. Berufsämter, als bureaukratische Ämter zu bezeichnen; hier begegnen wir der zweiten Art der Bedeutung, welche man ursprünglich in der Geschichte der Ämter dem Begriffe der Bureaukratie beilegte. Die Letztere bedeutet in diesem Sinne die Gesamtheit der Ämter, welche durch Personen, deren ausschliesslicher Beruf das Amt ist, versehen werden.

Eine der wichtigen Ursachen der seit Anfang des XIX. Jahrhunderts statthabenden Vermehrung der Ämter war die Bedachtnahme auf die Notwendigkeit der Schaffung eines Instanzensystems; die Beschlüsse der Unterbehörden sollten dem Willen und der Beschlussfassung der Oberbehörden untergeordnet werden. Diese Tendenz hatte eine bessere Verteidigung der Billigkeit und den Schutz der Bevölkerung vor der Eigenmächtigkeit, den Irrtümern und der Unfähigkeit in den Erkenntnissen der Unterbehörden zum Zwecke.

Weil aber sowohl die niederen, als auch die höheren Behörden (mit Ausnahme der Gerichte) nicht nach dem Prin-

zipe der Kollegialität, sondern nach dem bureaukratischen Prinzipe (in der engeren Bedeutung des Wortes) eingerichtet wurden, so kam diese Neuerung mehr der überhandnehmenden Sucht des Bureaukratismus, als dem Interesse der Staatsbürger zu Nutzen. Auf diese Art beschränkten sich die nicht immer mit dem sozialen Interesse verträglichen Ansichten der Staatsbehörden nicht blos auf eine Instanz, sondern der Geist der Vielherrschaft und des Bureaukratismus beherrschte oft alle Abstufungen der Behörden, zumal da die in diesem Geiste abgerichteten Beamten von der unteren zur oberen Behörde, und umgekehrt übergingen, mithin dieser Geist ganz deutlich seinen Stempel dem Inhalte und der Tendenz der Entscheidungen dieser Behörden aufdrücken musste. So wurde also, statt einer Wohltat nur eine Last für die Bevölkerung herbeigeführt, indem ein kostbarer Klärapparat geschaffen wurde, durch welchen selbst jede geringfügigste Kleinigkeit sich jahrelang hindurchmartern musste. Ein weiterer Zweck der Unter- und Überordnung der Ämter sollte die Ermöglichung der Überwachung niederer durch Oberbehörden sein. Weil aber dieses System zugleich mit Verwirrung der formellen Seite der Amtierung der Behörden, und mit der Verwickelung ihrer Amtshandlungen geschaffen wurde, so ward die Ausübung der beabsichtigten Überwachung schon von allem Anfang an illusorisch; das formalistische, auf den ersten Blick angeblich genial durchdachte, in Wirklichkeit aber durch seine Verkünstelung die einfachste Evidenz erschwerende, und eine Zurechtfindung ausschliessende Verfahren der Behörden, namentlich auf dem wirtschaftlichen Gebiete des Staates, liess gleich zu Anfang seines Entstehens ein Beherrschen seiner Mysterien selbst durch aufgeklärte Geister nicht zu; daher kam es soweit, dass die Oberbehörden blos vorgaben, der Gang der Verhandlungen und die Vorgangsweise der Unterbehörden sei ihnen bekannt; in Wirklichkeit waren sie aber gezwungen, blindlings an die Autentität und Richtigkeit oft ellenlanger Berichte und periodischer Ausweise zu glauben.

In dem Masse wie sich die Aufgaben des modernen, auf den Trümmern der französischen Revolution entstandenen Staates vermehrten, musste die Regierungsgewalt im Organismus dieses Staates zu einem immer grösseren Einfluss gelangen, und zur Erhaltung dieses Einflusses wie zur Erlangung des Gehorsams unter der Bevölkerung mussten ihr immer reichlichere Mittel zur Verfügung gestellt werden. Die logische Verteilung der Aufgaben des Staates auf einzelne Zweige, deren Anzahl von Tag zu Tag sich vermehrte, musste das Bedürfnis der Bildung eines ganzen Netzwerkes von Ämtern und einer förmlichen riesigen Armee von Beamten zur Sicherstellung einer beschleunigten und klaren Funktionierung der Staatsgewalt hervorrufen, und ein ganz neuer Zweig der Gesetzgebung musste auf die Schaffung von Grundsätzen und Vorschriften bezüglich des gegenseitigen Verhältnisses dieser Behörden und Beamten untereinander bedacht sein, um Kollisionen und Kompetenzstreitigkeiten zu vermeiden. — Inzwischen entstand, insbesondere in konstitutionellen Staaten, das mit voller Rigorosität beachtete Prinzip der alleinigen Verantwortlichkeit des höchsten Leiters der Staatsgewalt und seiner Minister; demgemäss wurden auch die neugeborenen Organe zu blindem Gehorsam gegenüber dem Staatsoberhaupte grundsätzlich verpflichtet. Dieses Prinzip musste die Unabweisbarkeit der Schaffung zahlreicher, blind, ohne Rücksicht auf die Folgen, und strikte im Sinne von oben herabgelangter Weisungen funktionierender Werkzeuge der Amtsgewalt nach sich ziehen.

Der auf diese Art geschaffene Beamte fühlte es auch auf dem bescheidensten Posten, dass er, wenn auch nur in geringem Umfange, doch den Willen des Herrschers ausübt und mittelbar einen Teil der Gewalt des Herrschers in seiner Hand hat; dieses Bewusstsein machte ihn der Staatsbezw. monarchischen Idee auf eine Weise anhänglich, die in keinem Verhältnis zu dem daraus für ihn erwachsenden Nutzen stand. Die übergrosse Anzahl der Ämter berief

ganze Heerscharen von Dienern der Regierung und Kandidaten für Regierungsanstellungen, deren Existenz und ganzes Leben von dem unumschränkten Willen des Herrschers oder seiner Regierung abhängig gemacht wurde; angesichts dessen musste das ewige Betteln um Gnade und Gunst der bezüglichen höchsten vorgesetzten Behörden Gegenstand unausgesetzter Sorge werden.

Diese zahlreiche, organisch gegliederte und durch stramme Subordination der Bureau-Disziplin unterjochte Beamtenschar begann langsam zu einem mächtigen Element heranzuwachsen, welches den vertrauensseligen Herrschern successive einen Teil ihrer bisherigen Gewalt abzunehmen, andererseits aber, den inzwischen auf anderen Gebieten des öffentlichen Lebens eingebüssten Einfluss zu ergänzen begann.

γ) Entwickelung der Bureaukratie im Lichte der Verwaltungsgeschichte.

Um den historischen Verlauf der Auswucherung der Staatsgewalt und ihrer, Bureaukratie benannten, krankhaften Erscheinung weiter zu verfolgen, erscheint es unerlässlich, der Entwickelung der Staatsverwaltung im allgemeinen eine nähere Aufmerksamkeit zu schenken. Wie bekannt, unterscheiden wir prinzipiell zweierlei Systeme der Staatsverwaltung, welche zu einander im Verhältnisse absoluter Gegensätze stehen. Das eine dieser Systeme sucht den Staat nach dem Grundsatze einzurichten, dass alle öffentlichen Angelegenheiten so oft und so viel wie möglich *von oben herab*, d. i. durch die höchste Gewalt im Staate, und möglichst wenig *von unten hinauf*, d. h. durch das Volk selbst erledigt werden. Das zweite System verlangt dagegen, dass in öffentlichen Angelegenheiten womöglich das Wenigste durch die Einmischung des Staates, und das Meiste durch die Beteiligung der Bürger an der Regierung geschehe. Das erstere dieser Systeme räumt ein, dass alles, was in öffentlichen Angelegenheiten geschieht, *für die Bevölkerung*, aber möglichst wenig *durch das*

Volk geschehen soll, und verlangt, dass die Wahl dessen, was der Bevölkerung frommt, und was sie schädigt, ausschliesslich der höchsten Autorität im Staate zukomme. Dieses System stellt eine kontinuierliche und beständige Bevormundung der Bevölkerung auf, welche als unreif zur Selbstbestimmung hinsichtlich der eigenen Interessen und als unmündig hinsichtlich der Kundgebung des eigenen Willens betrachtet wird.

Die Regierenden sind Vormünder, die Regierten Pflegebefohlene. Jene befehlen, diese sind nicht eigenberechtigt und unterscheiden sich von den Minderjährigen nur dadurch, dass die Bevormundung der Regierten dauernd, hingegen jene der Minderjährigen nur zeitlich ist.

Gleichzeitig mit dem Entstehen der modernen Grossstaaten wurde in ihren Organismus dieses erste Regierungssystem hineingebracht, und mit ihm begann sich als unausweichbare Konsequenz die Polykratie, welche wiederum ohne gleichzeitige Zentralisation der Verwaltung nicht denkbar ist, einzuschleichen. Die Letzere erheischte aber zu ihrer Verwirklichung ein vom Staatsoberhaupte abhängiges Beamtentum. Das monarchische Regierungssystem eignete sich ganz besonders zur Einführung dieses Systems des Regierens von oben herab, deshalb wurden auch seit Jahrhunderten die Herrscher, die sich des patriarchalischen Prinzips bedienten um besser die Alleinherrschaft zu begründen und den striktesten Autokratismus zu rechtfertigen, als Väter ihrer Völker angesehen. Einige Zeit hindurch, und zwar zur Zeit der feudalen Monarchien erlitt dieser Zustand eine Unterbrechung, als aber auf den Trümmern der feudalen Staaten die moderne Monarchie entstand, fingen abermals die Herrscher an, sich den Namen der Landesväter beizulegen, als sie nicht mehr Väter der Völker zu sein vermochten.

Die unmittelbare Folge des Entstehens der selbständigen und von der Bevölkerung abgesonderten, zur alleinigen Verwaltung des Staates berufenen höchsten Autorität, war die Teilung der staatlichen sozialen Einheit in einen Dualismus: der Regierung und der Regierten. In dem Masse als die

Erstere samt der ganzen Armee ihrer Gehilfen sich mit dem Nimbus der Exklusivität und der Erhabenheit umgab, erweiterte sich die Kluft zwischen den Regierten und Regierenden, und das Volk sank zur Bedeutung einer trägen Herde herab, mit der man alles anfangen konnte, was man nur immer oben wollen mochte.

Es kam zugleich der Begriff der mit jenen der Bevölkerung nicht immer identischen d y n a s t i s c h e n Interessen auf.

Hiezu gesellte sich die Erblichkeit der Throne, die Völker wurden zum erblichen Eigentum gewisser Familien und konnten vererbt, veräussert, verschenkt, versetzt u. s. w. werden.

Um einem solchen Regierungs- und Verwaltungssysteme Bestand und Gedeihen zu sichern, musste man trachten, der monarchischen Idee noch einen gewissen Heiligenschein der Unfehlbarkeit und der Allwissenheit beizufügen, gleichzeitig aber der Bevölkerung die Möglichkeit der Kundgebung ihres Willens und ihrer Meinung zu nehmen. Dazu konnte man nur gelangen, indem man die Herrscher als unverantwortlich vor den irdischen Behörden erklärte, und ihre Verantwortlichkeit blos vor der Allmacht und ihrem eigenen Gewissen gelten liess.

Als notwendige Folge in diesem Regierungssystem wurde dem Herrscher die zur Ausübung seiner, einer höheren Sendung entstammende Macht erforderliche Hilfe in den Personen unterstellten Organe beigegeben und zwar in so grossem Masse, damit die Berufung anderer, vom Herrscher weniger abhängigen Faktoren zur Besorgung der Regierung unmöglich und überflüssig gemacht wurde.

Dieses System brachte mit sich die Regierung der Minorität, d. i. des Herrschers und der Armee seiner Beamten, welche bald die Regierung und die Verwaltung der Staatsangelegenheiten als M o n o p o l in die Hand nahmen, immer mehr die früheren territoriellen und feudal-aristokratischen Machtfaktoren verdrängend. Dieses Konsortium des Herrschers und seiner Beamtenarmee bemächtigte sich des Monopols der politischen Wissenschaften und der Kunst der Leitung öffent-

licher Angelegenheiten, und leitete, sowohl die Gesetzgebung als auch die Verwaltung nach seinem Willen. Die Aristokratie des Beamtentums stellte sich neben und über das Volk.

So entstand das europäische Mandarinentum, welches sich selbst als Produkt der Idee monarchischer Gewalt betrachtete, und seinen Beruf mit jenem des Staates selbst identifizierte, den bezeichnendsten Ausdruck in dem bekannten Ausspruch des französischen Ludwig »l'état c'est moi« findend.

So lange noch die Kunst des Regierens und des Verwaltens in Windeln lag, und die an die Bevölkerung gestellten öffentlichen Ansprüche und die ihr abgeforderten Opfer nicht gross waren, war auch das Joch der Bureaukratie leichter zu tragen, weil man überhaupt nicht viel regierte und verwaltete.

Das Volk gewöhnte sich inzwischen daran, sich um die öffentlichen Angelegenheiten nicht zu kümmern, und sich darauf zu verlassen, dass »die Beamten diese Angelegenheiten schon erledigen werden.«

Diese wuchernde Entwickelung der Bureaukratie wurde von der Gesellschaft, die sich der Tragweite dieser neuen Macht nicht gehörig bewusst war, fast ebenso freudig begrüsst, wie im Mittelalter die Einführung stehender Truppen, welche der Bevölkerung gestattete, sich ihren wirtschaftlichen Hauptberufen zu widmen, den Schutz der Reichsgrenzen den Söldnern überlassend. Man dachte damals nicht daran, dass die angeblich im Interesse des Gemeinwesens geschaffene Bureaukratie mit der Zeit so hoffärtig werden und so schwer auf dem bürgerlichen Leben würde lasten können.

Die Schattenseiten sowohl des stehenden Heeres (der Miettruppen) als auch des Beamtentums kamen erst dann ans Tageslicht, als sie über das Mass hinaus zu wachsen begannen.

Als im Laufe der Zeit und mit der fortschreitenden Entwickelung des öffentlichen Lebens sich die sozialen Ver-

hältnisse zu komplizieren begannen, sorgte man sich nicht etwa um die Behebung der Schwierigkeiten und Hindernisse, die sich der möglichsten Vereinfachung der Formen, in welche diese Verhältnisse zu fassen wären, entgegenstellten, sondern man begnügte sich mit der Anstellung einer immer grösseren Anzahl von Agenten, welche in öffentlichen Angelegenheiten zu vermitteln hätten, d. i. von Beamten, und beengte immer mehr die bürgerliche Freiheit. Mit dem Vermehren der Ämter musste auch das zu erledigende Arbeitsmaterial sich vermehren, da jedes neue Amt zu einer, ohne Hinzutun der Bevölkerung, selbständig Angelegenheiten schaffenden Quelle wurde; die auf diese Weise entstehenden Angelegenheiten hatten zu ihrer Erledigung weitere Ämter nötig, und so entstand jener circulus vitiosus, welcher ohne Hoffnung und Möglichkeit einer Lösung, die ganze zivilisierte Welt zu drücken begann.

Es war indessen leicht vorauszusehen, dass die auf ihre Allwissenheit und Alleinherrschaft im Gebiete der öffentlichen Angelegenheiten so stolze Bureaukratie mit dem Augenblicke, als das politische Bewusstsein bei den bisher trägen und gegenüber der Eigenmächtigkeit gefügigen Gesellschaftsklassen erwachen wird, eine empfindliche Niederlage wird erleiden müssen — ebenso wie im Mittelalter die Klöster nicht vermochten sich das Monopol der Macht und des Einflusses auf geistigem Gebiete zu erhalten, sobald die Erwerbung der Schätze der Wissenschaften und Kenntnisse zu einer allgemeinen zugänglichen Berechtigung wurde.

Aber trotz bedeutender Verluste in einer Richtung, behielt die Bureaukratie in anderen Beziehungen noch immer eine sehr ausgebreitete Macht und grossen Einfluss, weil sie alle anderen Gesellschaftsklassen an Geschicklichkeit im Leiten öffentlicher Angelegenheiten und an Kenntnis der Verwaltungsgrundzüge, diesen durch jahrelange Übung erworbenen Eigenschaften, — abgesehen von einer gewissen durchschnittlichen oberflächlichen Überlegenheit der allgemein — humanitären Bildung — zu übertreffen verstand.

Das war um so leichter zu erreichen, als die ganze Verwaltung öffentlicher, und insbesondere der Staatsangelegenheiten, eine so streng mechanische Richtung bekam, dass es in der Tat schon eines gelehrten bureaukratischen Mechanikers bedurfte, um in dem Wirrsal von Form und Schablone den Anfang und eine Lösung, selbst der geringfügigsten Angelegenheit zu finden.

Es gelang der Bureaukratie um so leichter, sich diese Macht zu sichern, als sie stets für die regierenden Faktoren sehr dienstwillig war, und sich ihnen unentbehrlich zu machen wusste.

Mit welcher Leichtigkeit die Bureaukratie die Wurzeln ihrer schädlichen Wirkung in soziale Organismen schlagen konnte, beweist am besten der Umstand, dass sogar die Strömungen des Konstitutionalismus und der Volksvertretung in der Regierung, welche imstande waren, sich den Weg zur Reform des Regierungssystems zu bahnen, doch nicht die unnatürlichen Vorrechte der Bureaukratie zu ihren Ungunsten abzuändern vermochten; *die Bureaukratie* blieb, wie uns die französische Geschichte neuerer Zeiten lehrt, ungeachtet einer durchgreifenden Änderung des Regierungssystems, *im demokratischen Staate doch das, was sie im absoluten war*, d. i. *eine hierarchisch organisierte Korporation, welche ihre Kraft und den Abglanz der Macht aus der Idee des regierenden Wesens bezieht, eine über dem Volke als Staat im Staate stehende Körperschaft.*

Je mehr die Menschheit in der Kultur fortschritt, je zahlreicher die öffentlichen und sozialen Interessen wurden, desto empfindlicher traten die Kundgebungen der widernatürlichen Präponderanz des bureaukratischen Elementes zu Tage, welches den Staat, das Volk und seine Angelegenheiten als eigene angeborene Domäne betrachtete.

Die Bureaukratie und die Polykratie waren ihrem Wesen nach oligarchisch mit allen diesem sozialen Systeme eigentümlichen Gebrechen. Die Bureaukratie beteuerte, dass nur

sie allein das Wohl der Menschheit im Auge behalte. Inzwischen haben aber Tatsachen etwas ganz Entgegengesetztes nachgewiesen. Sie bewiesen nämlich auf jedem Schritt unumstösslich, dass die zum Kampfe mit der Gesetzlosigkeit geschaffene und zur Heranbildung des Rechtsgefühls und der Gesetzeskenntnis in der Gesellschaft berufene Beamtenarmee ihre Waffen, d. i. die Paragraphe mit ihren bodenlosen Abgründen, schon gegen das Volk selbst und seinen teuersten politischen Schatz, d. i. gegen die Freiheit des Lebens und des Wirkens, zu kehren beginnt. Es kann daher nicht befremden, dass die Anhänger der wirklichen Volkswohlfahrt zu der Überzeugung gelangen mussten, dass nur die Emanzipation von der bureaukratischen Polykratie, und die Berufung der Staatsbürger zum selbständigen Wirken auf verschiedenen Gebieten des staatlichen Lebens, den einzigen Rettungsweg vor dem Terrorismus des Beamtentums bietet.

Zugleich mit dem Verfolgen dieses Zweckes durch die Freiheitskämpfe und durch die Autonomie musste es den Regierenden klar werden, dass die Bande, welche sie an das Volk anschliessen und ihrer Macht Kraft verleihen, immer lockerer werden, ja gänzlich zu reissen drohen. Sie haben es sich daher nicht nur angelegen sein lassen, den mechanischen Apparat des Zentralisationssystems in der Staatsregierung zu erhalten, sondern sie mussten auch eine Festigung und Konzentrierung der bureaukratischen Organisation anstreben.

Ihr Muster war Napoleon, welcher die Vorzüge einer disziplinierten Beamten-Armee zur Beherrschung der inneren Verhältnisse des imperialistischen Staates, mit seinem genialen Geiste durchblickt hat.

Man musste sich in diesen Übergangszeiten auf etwas im Staate zu stützen haben. Die Geburtsaristokratie ist in den Wirren der sozialen Kämpfe gefallen, man musste sich daher nach einer anderen Stütze des Thrones und der Regierung umsehen, und schuf die B u r e a u - A r i s t o k r a t i e.

H i e und d a m u s s t e m a n d e m V o l k e g e w i s s e p o l i t i s c h e K o n z e s s i o n e n e i n r ä u m e n, u n d m a n

suchte durch Einschränkungen auf einem anderen minder auffälligen politischen Gebiete sofort das Gleichgewicht herzustellen, und als man notgedrungen das Prinzip: »durch das Volk fürs Volk« gelten lassen musste, trachtete man dasselbe nur im beschränktesten Masse anzuerkennen.

Die Völker sind freilich von Tag zu Tag auf immer gewagtere Ansprüche verfallen und errangen tatsächlich successive auf verschiedenen Gebieten die Freiheit der Selbstbestimmung eigener Schicksale, aber als Entschädigung hiefür wurde der Staat gleichzeitig zu einer Aktenfabrik, zum Polizeistaate. Man gab dem Volke eine scheinbare Gewalt, aber man fing gleichzeitig an, es polizeilich zu überwachen, zu beschreiben, den ihm eingeräumten autonomen Wirkungskreis durch verschiedene Kautelen, Formeln, Vorschriften u. s. w. einzuschränken. Es ist klar, dass dies zur Entwickelung der politischen Ethik und Kultur nicht beitragen konnte. Die Ethik des Volkes ist das Bewusstsein seines eigenen Wertes — und wo dieses Bewusstsein durch polizeiliche Massregeln verkümmert und erdrückt wird, dort muss an die Stelle dieses selbstwirkenden ethischen Antiseptikums, das Gericht, das Gefängnis und die Strafe eingreifen.

Um auf Napoleon, als den Vater der französischen Bureaukratie zurückzukommen, kann man zur Begründung des einem grossen Manne gemachten Vorwurfes nicht umhin, noch Einiges hinzuzufügen.

Frankreich wurde durch das Zutun Napoleons zum Paradiese der Bureaukratie und ist noch bis heute, ungeachtet einer anderen Meinung von nur oberflächlich die Sachlage beurteilenden Leuten, das Vaterland der Routine, des Formelwesens und konservativer Überlieferungen in der Verwaltung. Zwanzigmal wurde in diesem Staate die Freiheit dekretiert und proklamiert, indessen bezeugen die dem dortigen

Leben von der Armee der Staatsfunktionäre aufgedrungenen Fesseln und die Sklaverei der Schablone, dass diese Freiheit an hochtönenden Phrasen ihr Bewenden hat, und dass sie bisher weder gehörig verstanden, noch gefühlt, noch verwirklicht wurde. Dank seinen Denkern, Dichtern, Künstlern, der Elite seiner Intelligenz ist Frankreich zur Vorhut moderner Gesellschaften geworden, aber der Armee seiner, »budgetivores« benannten Beamten hat es zuzuschreiben, dass es, dem Geleise der Ignoranz wirklicher Freiheiten und mittelalterlicher Vorurteile folgend, hinter anderen Völkern nachhinkt.

Es befremdet am meisten, dass der Mann, welcher durch seine persönliche Berechnung und seinen Orientierungssinn wesentlich zur Entwickelung des Bureaukratismus und des Funktionärwesens beigetragen hat, selbst ein Kind der Revolution war und doch alle ihre Prinzipe und Wahlsprüche verleugnet und verdammt hat, hingegen alle Anschauungen der alten Weltordnung sich zu eigen machte. In seinem Organisationseifer, in seiner Sucht alles zu disziplinieren was ihm nur begegnete, hätte er aus Frankreich, wenn ihm nur Zeit und Möglichkeit hiezu geboten wäre, ein nach chinesischem Muster hierarchisiertes, nach übertriebener Etikette eingerichtetes, von oben bis unten kostümiertes, einzig nur nach der durch seine Hand gegebenen Richtung wie orientalische Automaten unter der Hand ihrer Despoten sich bewegendes Volk geschaffen. In seinen Augen besass alles einen offiziellen Charakter; Kundgebungen freiester Natur, menschliche Gedanken, Wissenschaft, Kunst, Poesie, sogar Geschichte, alles sollte nach seiner Anschauung einen offiziellen Stempel, wie eine Art Fabrikmarke der Regierung tragen. Er trug sich sogar mit dem Gedanken, eine Geschichte Frankreichs durch seine Regierungs-Polizei schreiben zu lassen. Dies beweist ein aus Bayonne 1808 datierter Brief, worin er den Minister des Innern beauftragt . . . . »nicht zuzulassen, dass die Nationalchroniken vom ersten besten »le premier venu« kommentiert werden« —

»Wenn Corneille noch lebte« — pflegte er zu seinen Vertrauten zu sagen — »würde ich ihn zum Fürsten machen.« Und er hätte ihn wirklich zum Fürsten und Kanzler gemacht, hätte ihn in ein goldgesticktes Hofkleid gesteckt, mit Schlüsseln und Emblemen seiner kaiserlichen Würde behangen, und wäre überzeugt gewesen, auf diese Art den Ruhm des ausgezeichneten Dichters gesteigert zu haben.

Vor Napoleon war es in der französischen Armee üblich, einige Chargen im Wege der Wahl zu vergeben, zur Zeit seiner Regierung durfte nicht ein einziger Korporal ohne seine Genehmigung befördert werden.

Vor Napoleon erfreuten sich die Gemeinden unter der Aufsicht des Staates einer gewissen Autonomie, er vertreibt auf einen Schlag die Munizipalräte, und macht aus den Maire's und ihren Genossen seine gehorsamen Gliedermänner. Bevor Napoleon seine Praxis der Inkamerierung sämtlicher Kundgebungen des bürgerlichen Lebens ins Werk setzte, hatten die Departements ihre aus der Mitte angesehener Bürger gewählten Direktoriate und genossen eine gewisse Unabhängigkeit; er bestellt an ihrer statt absetzbare Beamte, die er in den Rahmen des von oben diktierten Willens wie gedankenlose Maschinen zwängt. Die Gerechtigkeitspflege, das Finanz-, das Schulwesen, alles kommt an die Reihe und verfällt dem gleichen Lose. Er kann nicht einen einzigen Feldhüter dulden, der nicht von ihm und seinen Beamten abhängig wäre. Selbst die Universität ist zu Napoleons Zeiten eine uniformierte und zur Kaserne umgewandelte pepinière der Bureaukratie, wo nach dem Takte militärischer Trommeln Aufgaben ausgearbeitet werden. Es war sein Sehnen und Trachten, und er wiederholte es oft, dass die Universität so funktioniere, wie das ihr dem Namen nach verwandte Weltall (l'univers), d. h. ohne einen Widerhall zu wecken. Deswegen schreibt ein Geschichtsschreiber über Napoleon . . . . »dass er im Jahre 1812, als er im Zenithe seiner Macht stand, endlich doch zufrieden sein musste. Ausserhalb der Schlachtfelder lag die von ihm regierte Welt

still wie ein Friedhof, und zahlreiche von ihm geschaffene Funktionäre walteten darin, wie die Aufseher des Friedhofes Père-Lachaise über dem ruhigen Volke der Schatten.«

Auf dem von Napoleon geschaffenen Untergrunde gedieh der Funktionarismus und der Bureaukratismus wie im üppigst vorbereiteten Boden, und musste in der Mitte des XIX. Jahrhunderts ganz imposante Dimensionen erreicht haben, als er den russischen Grossfürsten Konstantin anlässlich seines ersten Besuches in Frankreich auf eine Frage nach den Eindrücken auf seiner Reise antworten liess: »Ich habe dort ausser Bamten, Schildwachen und Aktionären nichts gesehen (des fonctionnaires, des factionnaires et des actionnaires).«

Das Aufkommen der Eisenbahnen und ihre Verstaatlichung bewirkte in Frankreich das Werk der Organisation der Beamtenarmee. Schon im Jahre 1870 zählte die Armee der Bahnfunktionäre 80000 Personen und die Aufnahme in ihre Reihen war schon dazumal von einem der Regierung sympathischen politischen Glaubensbekenntnis abhängig.

»Peuple des fonctionnaires, peuple des laquais« nannte die Franzosen schon zu Anfang des abgelaufenen Jahrhunderts ihr eigener Publizist Paul Louis Courier de Meré, es wäre doch interessant zu wissen, ob er sie heute, da der französische Funktionarismus den Gipfelpunkt seiner für das Volk verderblichen Grösse erreicht hat, anders benennen würde? —

δ) Die Entwickelung der Bureaukratie in der letzten Zeit.

Wir haben schon oben erwähnt, dass die Bureaukratie seit ihrem Uranfang zu einer oft selbst auf die Macht der Herrscher eifersüchtigen Elementargewalt und Kraft geworden ist, die es vergass, eine nur von ihnen entlehnte Gewalt zu haben. Es tritt nun die Frage auf, ob in Zeiten der Gefahr —

mag sie nun den Staat oder die bestehende Rechtsordnung, zu deren Schutz die Bureaukratie vom Staate aufgestellt wurde, oder schliesslich den dynastischen Besitzstand bedroht haben, mag sie von aussen gekommen oder, was in der Geschichte neuester Zeiten öfters vorkam, im Innern des Staates selbst aufgetreten sein — ob in diesen Momenten die durch die Idee dieser ursprünglichen Gewalten grossgezogene und gesättigte Bureaukratie zur Verteidigung ihrer Machtgeber in die Schranken getreten ist, und ob sie durch ihren Einfluss und ihre Macht die bestehende Ordnung der Dinge vor den Katastrophen und den Umsturz-Attentaten beschützt hat?

Eine, wenn auch nur oberflächliche Kenntnis der politischen Umwälzungen, welche Frankreich in den Jahren 1815, 1830, 1848, 1852, Österreich und Preussen im Jahre 1848, Grossherzogtum Baden im Jahre 1849, Italien in den Jahren 1859 und 1860 durchmachten, belehrt uns, dass die Bureaukratie es nicht einmal versucht hat, diese gewaltigen Umwälzungen aufzuhalten und die bestehende Ordnung in Schutz zu nehmen, sondern sich, ihre Dimensionen und ihre elementare Gewalt erkennend, freiwillig der neuen Richtung unterworfen hat, und nur im Vorhinein für sich in der neuen Organisation der Verhältnisse einen entscheidenden Einfluss und Ansehen zu sichern bedacht war.

Im Laufe der Geschichte der letztverflossenen Jahrhunderte wurden Throne und Staaten gestürzt, soziale Verhältnisse zivilisierter Staaten erlitten durchgreifende Umwälzungen, aber in keinem dieser Fälle fand die bestehende Ordnung der Dinge Schutz von Seite der Bureaukratie. Gewohnt an blinden Gehorsam, sah und untersuchte sie es nicht, wer befahl. Sie gewöhnte sich, an dem Wahlspruche »le roi est mort, vive le roi!« festhaltend, sich augenblicklich zurechtzufinden und der neuen Ordnung der Dinge, welche sie kurz vorher als Unfug und Hochverrat wütend bekämpft, sowie dem neuen Herrn, welchen sie unlängst als Usurpator

betrachtet hatte, anzupassen. In vielen Fällen hat die Geschichte nachgewiesen, dass die Bureaukratie für die Macht, von welcher sie ihre Kraft bezieht, zur zweischneidigen Waffe wird.

Die modernen Institutionen haben dadurch, dass sie Jedermann, der sich zu diesem Berufe meldete, ohne Rücksicht darauf, ob er hinsichtlich seiner bürgerlichen Tugenden und seiner Fähigkeiten hiefür die nötige Eignung besitzt, den Weg zu den öffentlichen Ämtern sperrangelweit öffneten, einerseits den allgemeinen Appetit auf Beamtenstellen gesteigert, andererseits erleichterten sie den Regierungen die Gewinnung zahlreichster Anhänger in den Reihen der untergebenen Amtsfiguren. Gleichzeitig kam das System, zu dessen Verwirklichung eine ganze Reihe neuer Ämter geschaffen und verteilt wurde, in offene Opposition zu den demokratischen Einrichtungen zu stehen, es wurde daher mit einem und demselben Anlauf die Freiheit des bürgerlichen Lebens durch Bande der anwachsenden Staatsmaschine gefesselt, und die Bevölkerung durch immer mehr sich steigernde Ausgaben zur Erhaltung der Beamtenarmee bedrückt.

Die gedeihliche Entwickelung der Bureaukratie findet noch nachstehende Erklärung in der Geschichte der Staatsämter.

Schon von alters her, seit den Zeiten des Mittelalters, stellte man auf leitende Posten nicht Leute von hervorragenden Fähigkeiten oder von besonderer administrativer Fachbildung, sondern man berief hiezu Persönlichkeiten, die sich durch Geburt, Vermögen und Familienkonnexionen auszeichneten. Oft hat man auf Posten, wo ein tüchtiger Kopf not tat, Leute berufen, welche am fürstlichen Hofe schön tanzen konnten, oder andere Salon-Verdienste hatten. Es ist daher nur natürlich, dass ein auf eine schwierige und verantwortliche Stelle berufener Leiter einer Verwaltung, Magistratur, nolens volens sich der Meinung und des Kopfes seiner Bureau-Gehilfen bedienen, ihnen schwierige und ihm unverständliche Aufgaben zum Ausarbeiten übergeben musste, und

weil diese Gehilfen als Entgelt für ihre Hilfe und die Aufopferung ihrer Fähigkeiten, die Einräumung einer gewissen mehr oder weniger weiten Einflussnahme verlangten, so musste sich hiedurch das Vorherrschen, nicht der Regierungsidee, sondern der Ämter entwickeln. Sobald er nur, Findigkeit und Fähigkeiten besass, konnte oft der rangniedrigste Funktionär seinen indolenten Chef beherrschen, für sich den wirklichen Einfluss behalten und ihm oft nur dessen Schein belassen.

Aber nicht nur die Vermehrung der Ämter allein hat die Kraft der Bureaukratie und ihrer schädlichen Einwirkung auf die sozialen Verhältnisse gesteigert, denn gleichzeitig war auch eine andere Seite der Organisation dieser neuen Weltmacht im Fortschreiten begriffen.

Dem anwachsenden Organismus der Ämter mit seinen herrsch- und einflussüchtigen Funktionären wurde klar, dass auf legalem Wege ein offizieller Vorwand zum Fesseln der Gesellschaft durch eigenen Einfluss nicht zu finden sei; das galt zumal seit der Zeit, als die intensiveren Tendenzen zu bürgerlichen Freiheiten den Grundsatz aufstellten, dass die Verwaltungsgewalt an und für sich im politischen Leben keine Rolle spielen und auf diesem Gebiete keinen Einfluss haben solle; und so begann man darüber nachzudenken, wie die Gelegenheit zum Kontakte mit der Gesellschaft mit Hilfe immer mehr verwickelter und die bürgerliche Freiheit immer mehr beengender formalistischer Vorschriften zu erweitern sei. Wenn wenigstens die Gesetzgebung sich selbst die volle Einmischung und das ausschliessliche Recht zum Erlass formeller Vorschriften vorbehalten hätte, so könnte man in der Hand der bürgerlichen Repräsentanzen ein striktes Mass im Schaffen und Beheben jener Detailgrundsätze belassen, welche, ohne selbst Gesetze zu sein, dieselben doch zu Gunsten oder Ungunsten der Bevölkerung modeln. Indessen hat die Gesetzgebung, einer unbegreiflichen Unvorsichtigkeit nachgebend, fast überall dieses wichtige Recht sich entgehen lassen, dasselbe den Verwaltungsbehörden überlassend.

Man hat fälschlich angenommen, dass nur der Inhalt des Grundgesetzes selbst den Staatsbürger einschränken und seine Privat- und politischen Rechte berühren kann, dass hingegen die Form und die Details der Durchführung nicht imstande wären, ungünstig rückzuwirken. Man verfiel aber dabei in einen grossen Irrtum. Erfahrungen begannen darzutun, dass die im Prinzipe eine Wohltat der Menschheit bildenden Gesetze durch falsche, tendenziös beschränkende und fehlerhafte Vollzugsformalitäten zum Fluch und zur Kalamität der Kultur und des Wohlstandes werden. —

Diese Entwickelung des Formalismus und der Auswucherung des bureaukratischen Einflusses begünstigte lange Zeit hindurch, bis auf den gegenwärtigen Zeitpunkt, die in der Menschheit zu stark eingewurzelte Gewohnheit der politischen und ökonomischen Sklaverei. Die Menschheit war so gewohnt, alles vom Staate zu erwarten, selbst nichts zu schaffen und an keine Neuerung zu denken, dass sie schweigend, wenn nicht öfters gar mit falscher Befriedigung die übertriebene Bevormundung und die Sorge der Bureaukratie um ihre Existenz und ihre Schicksale hinnahm, ohne daran zu denken, dass die anscheinend bequeme Überlassung der Sorgen an die Vormünder, dieselben immer mehr zur Einschränkung des schutzsuchenden Bürgers ermutigt, und dass bei diesem Sachverhalte an eine Rückgabe der einmal aufgegriffenen Gewalt nicht mehr zu denken sein wird.

Das Aufkommen immer neuer und immer zahlreicherer, das öffentliche Leben einschränkender Erfindungen im administrativ-bureaukratischen Gebiete war unter anderem auch durch jene blinde Nachahmungssucht und eine falsche Vorliebe zur schlecht aufgefassten Symmetrie in der Organisation der Gesellschaft und des Staates verursacht.

Sobald das Gewerbe durch tausenderlei Vorbehalte und verwaltungsrechtliche Bedingungen, durch das Prinzip der Konzessionen, Stempel, Abgaben, Arbeiterstatistik, durch den Schutz der vom Geiste der Bureaukratie durchdrungenen Gewerbe-Inspektoren u. dgl. gefesselt war, ging es schon der Symmetrie wegen nicht an, dasselbe auch beim Handel, dem Ackerbau, der Literatur und Kunst nicht eintreten zu lassen, welch' letztere man vorderhand kaum der Originalität halber im Genusse einer relativen Freiheit beliess, und davon absah, das Gedichteschreiben und Bildermalen von Konzessionen abhängig zu machen, wiewohl man diese Berufszweige auf anderem Wege nicht vergass, und der Literatur und der Presse Fesseln anlegte, deren sie sich bis auf den heutigen Tag noch nicht entledigen können.

Nach Schaffung des Organismus der Ämter und ihrer Funktionäre, und nachdem ihnen ein weitgehender Einfluss auf die menschlichen Verhältnisse eingeräumt wurde, musste man auf eine Überwachung dieses neuen Organismus seitens des Staates bedacht sein, da von einer Kontrolle seitens der Bürger unter den gegebenen Bedingungen noch keine Rede sein konnte. Für diese Kontrolle musste wiederum eine ganze Reihe weiterer Einrichtungen und Institutionen, Tausende von Rädern in der Staatsmaschine, welche die Beweglichkeit des Verwaltungsmechanismus noch mehr komplizierten und die Menschheit in noch festere, aus den von ihr selbst beigestellten Mitteln beschaffenen Bande schlugen, ins Leben gerufen werden.

Um trotz alledem doch ein Leben irgend möglich zu machen, bedurfte man einer ganzen Menge von Vorschriften, zu diesen wiederum Kommentare, Erläuterungen, Rundschreiben u. dgl. und so entstand ein wahrhaftiges jeden ökonomischen Fortschritt und jeden moralischen Wohlstand ausschliessendes Labyrinth.

Jede menschliche Institution ohne Ausnahme trägt in sich vom Zeitpunkte ihres Entstehens an den Keim der Ausartung ihres Zweckes und von Gebrechen, die ihren ganzen

Beruf vernichten können, wenn in ihrer Organisation eine solche Kardinal-Verirrung und ein solcher Kardinalfehler vorkommt, wie dies bei der Organisation der Ämter im Allgemeinen der Fall war.

Die Institution der Ämter im Allgemeinen, und der Staatsämter insbesondere, hatte einen durchwegs kulturellen und sozialen Zweck, und zwar die Nivellierung sämtlicher Eigenmächtigkeiten und Wirkungen des das Mass des öffentlichen Wohls überschreitenden Individualismus durch die Idee der Gleichheit vor dem Gesetze und dem Staate. Dieser Zweck wurde aber durch Übersehen der Gefahr, welche aus der übergrossen Potenzierung der Mittel für die leitende Idee erwuchs, verfehlt. Man brachte die Mittel zu einem unvorhergesehenen Aufschwunge, aber in dem von der Macht dieser Mittel abstrahlenden Glanze erlosch und verschwand das Bild des Zieles selbst.

Es mag scheinen, dass zur Abschwächung des oben dargestellten überkräftigen Wachstums der Bureaukratie, der Sieg liberaler Ideen auf wirtschaftlichem Gebiete, welcher das Ende des XVIII. und den Anfang des XIX. Jahrhunderts kennzeichnete, hätte beitragen sollen. Die Gewerbe-, Handels- und Kommunikationsfreiheit hätte die Notwendigkeit der Vermehrung der Staatsfunktionäre ad minimum beschränken sollen.

Das waren aber, wie die heutige Erfahrung lehrt, vorübergehende Symptome. Die Bureaukratie war bald um das immer mehr verschwindende Gebiet ihres Einflusses und ihrer Wirksamkeit besorgt und begann unter dem Vorwande des Schutzes des Schwächeren vor dem Stärkeren, aufs neue beide in die Bande und Fesseln ihrer Allgewalt zu schlagen.

Als einerseits, wenigstens eine Zeit lang in der Theorie der Grundsatz sich zu erhalten vermochte, dass die Ausgestaltung des wirtschaftlichen Lebens nach Tunlichkeit der

Privatinitiative des Individuums und autonomer Organisationen zu überlassen sei, bemühten sich in der Folge die Völker um so eifriger um die Verstaatlichung und Inkamerierung aller Zweige des wirtschaftlichen Lebens, insbesondere auf dem Gebiete der Kommunikationen und der Monopole, und sind in dieser Richtung noch gegenwärtig bestrebt.

Die deutschen Staaten werden von den Autoren nicht besonders zahlreicher, das Thema behandelnder Monographien, als die Wiege der Bureaukratie und das Paradies ihrer Anhänger angesehen. Es zeigt sich auch, dass in Preussen schon in der ersten Hälfte des XIX. Jahrhunderts die Bureaukratie dem dortigen politischen Leben gehörig zugesetzt haben musste, da der kompetente Kenner damaliger preussischer Verhältnisse *Franz Freiherr von Haxthausen,* Staatsmann und Verfasser geschätzter politischer Monographieen (1792—1867) über die Bureaukratie schreibt,[1]) dass die Befürchtungen und Gefahren des Beamtenabsolutismus am deutlichsten in Preussen und Deutschland vor Augen stehen. Dieser Absolutismus wuchs im Jahre 1840 zu einer solchen Macht heran, dass, obwohl die königliche Gewalt durch keine Gesetze beschränkt war, doch nicht der König, sondern eigentlich die Beamten herrschten. Ein der Bureaukratie nicht sympatischer Kabinetsbefehl ist immer unterwegs irgendwo an der Leiter, an der er zur Gesellschaft herabgelangen sollte, zurückgeblieben — aufgegriffen von den auf ihren Einfluss bedachten Beamten — und verschwand in Bündeln verstaubter Akten, ohne je das Tageslicht gesehen zu haben, und ins Leben getreten zu sein. H. sagt: »Wir haben die sogenannte konstitutionelle Monarchie mit ihrer Repräsentativform erhalten — aber gewahrten leider, wie die Bureaukratie gleich eine mustergiltige Allianz mit dem Konstitutionalismus abschloss, sich seinen Formen anpassend, und heute (1851) mächtiger, herrschender, eigenmächtiger und absoluter ist, als sie es je früher gewesen war.«

---

[1]) *Haxthausen,* Das konstitutionelle Prinzip.

In Deutschland begannen gleichzeitig zwei, entgegengesetzte Standpunkte einnehmende Parteien die Bureaukratie zu bekämpfen. — Die Junkerpartei, der es nicht gefallen konnte, dass sie ihre althergebrachten traditionellen Privilegien und Ausnahmsrechte der allgemeinen Pflicht zahlreicher Lasten und des allgemeinen Gehorsams gegenüber der durch demokratische Elemente repräsentierten Gewalt anzupassen hatte, und die liberalen Parteien, welche andererseits begannen, die Erlangung einer grösseren Selbständigkeit und einer breiteren Autonomie für die Staatsbürger zu erkämpfen.

Gleichzeitig mit dem Erwachen des Antagonismus gegen die Herrschaft der Bureaukratie im deutschen Reiche, kam auf Anregung der Bureaukratie die Frage der Gehaltsverbesserung der Beamten auf, welche zur Zunahme dieses Antagonismus an Kraft und Verbreitung beitragen musste. Einerseits war es die Notwendigkeit der Ausfindigmachung von Quellen zur Befriedigung berechtigter Forderungen der Beamtenarmee, welche eine den im hohen Grade veränderten Lebensbedingungen entsprechende Normierung der Gehalte verlangte, andererseits war es die Schwierigkeit der Auffindung solcher Quellen bei gleichzeitigen kostspieligen militärischen Aufgaben u. dgl., welche sich zu energischer Bekämpfung des Bureaukratismus verbanden.

Zum Glücke für die Schicksale der Bureaukratie kamen inzwischen in Deutschland andere, nicht weniger aktuelle Fragen auf die Tagesordnung, welche die Frage der Beschützung des sozialen Lebens vor der Überschwemmung durch die Hochflut des Beamtentums auf den zweiten Plan hinausschoben.

Die sozialdemokratische Frage beginnt ein Schrecken vieler politischer Lager zu werden, welche jetzt vor ihr Anlehnung und Schutz bei einer kräftigen Regierung und einem starken Organismus der Ämter suchen.

Zugleich erhebt aber der staatliche Militarismus und Imperialismus das Haupt, und wächst über die

Köpfe hinaus; mit ihm hält ein erbitterter Kampf gegen die unterworfenen bezw. annektierten Nationalitäten gleichen Schritt. Alles dies verschiebt den gegen den Bureaukratismus empfundenen Antagonismus auf ein weiteres Feld, oder zum mindesten in die Reihen vorderhand minder pressanter Fragen.

Die Täuschung, als wäre die von Seite der Bureaukratie drohende Gefahr gegen früher weniger aktuell, rächt sich schon jetzt in Deutschland durch ein desto gewaltsameres Erwachen und Ernüchtern im Erkennen des eigentlichen Feindes der Gewalt und des Ansehens des Staates.

ε. Wie sich England vor der Bureaukratie gewehrt hat.

Betrachten wir jetzt die Einrichtungen eines Ausnahmsstaates in der Geschichte des Beamtentums, das ist England, eines der wenigen Länder, wo die Bureaukratie für sich nie einen ergiebigen Boden fand und ihn auch heute nicht findet.

England führt uns das Bild eines Staates vor, in welchem seit sehr alten Zeiten ein Regierungssystem bestand, in welchem das Volk zur Bestimmung dessen berufen war, was durch die sozialen Verhältnisse zu seinem Vorteil verlangt wird, und alles dessen, was durch das Volk fürs Volk geschehen kann.

In diesem Systeme erledigen die Mitglieder des sozialstaatlichen Verbandes selbst die ihrer Kategorie gemeinsamen Angelegenheiten mit eigenem Zutun, und durch eigenen, gewiss nicht geringeren Verstand wie jenen der bezahlten Verwaltungs-Mechaniker; dem Staatsoberhaupte, sei es ein Individuum oder eine leitende Rechtskorporation, verbleibt nur die allgemeine Leitung der allen einzelnen Kategorien der Sozial-Verbände gemeinsamen Angelegenheiten. Der Staat ist in diesem Falle keine Maschine, oder eine durch Zwang, durch die Kraft und den Willen des Individuums auf eine völlig zufällige und mechanische Art zusammengetriebene Herde, sondern eine

organisch verbundene Institution, in welcher weder ein Organ ohne das andere, noch das Ganze ohne die Teile bestehen, viel weniger sich entwickeln kann. In diesem Falle wirkt die Staatsregierung von unten hinauf, gestützt auf die breite Basis des Zusammenwirkens aller Staatsbürger zum Wohle des Staates aus angeborenem Instinkt der Notwendigkeit einer solchen Organisation, nicht aber aus dem aufgedrungenen Pseudo-Interesse, und ist tatsächlich ein Ausdruck des Willens und der Anschauung des Gesamtwesens der Bürgerschaft.

England gab seit alten Zeiten das Beispiel der Zweckmässigkeit und der Möglichkeit eines solchen in seiner Sprache »Selfgovernment« genannten Verwaltungssystemes auf allen Gebieten des staatlichen Lebens, auf der dem Anscheine nach unmöglichen Grundlage der erblichen Monarchie.

Die englische Verwaltung zeichnet sich dadurch aus, dass dort das Parlament, ausser den legislatorischen Aufgaben, auch die oberste Leitung und Aufsicht der Verwaltungsangelegenheiten, ohne gleichzeitiger auf dem Kontinente üblicher Zentralisation, hat. Das dortige Parlament hat zwar in allen wichtigen Verwaltungsangelegenheiten, welche durch Rücksichten der Zivilisation dem Staate auferlegt werden, eine Ingerenz, aber ferne liegt ihm die auf dem Kontinente den bureaukratischen Regierungen eigentümliche Herrschsucht und Machteifersüchtelei, weil der ganze Geist des englischen öffentlichen Lebens mit allen darin zur Entwickelung gelangten sozial-staatlichen Verhältnissen grundsätzlich und energisch einer solchen Tendenz entgegentreten würde.

Was die Gesetzgebung anbelangt, so stellt sich das englische Parlament mit dem Beschliessen der allerallgemeinsten Rechtsgrundsätze zufrieden und behält sich nur die Entscheidung in speziellen Fällen vor.

Dies verkürzt die bürgerliche Autonomie in den einzelnen Verhältnissen nicht, insoweit sie sich im Rahmen der verbindlichen Gesetze befindet. Unter dieser letzteren Bedingung

gestattet das Regierungssystem in England einzelnen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Klassen die Ausübung eigener, mehr oder weniger selbständiger Gesetzgebung zur Regulierung eigener partikularistischer Verhältnisse und beschränkt sich darauf, diesen Verbänden Privilegien und Konstitutionen (charter) zu erteilen, mit welchen es das Mass und den Wirkungskreis ihrer legislatorischen Gewalt vorschreibt. Ungeachtet dessen gibt es in England keine gesetzgeberische Überschwemmung (Vielgesetzgeberei), indem die von lokalen Faktoren mit vorzüglichem Verständnis eigener Interessen verfassten und beschlossenen Gesetze so häufigen Änderungen wie anderswo nicht unterliegen. —

Die englische parlamentäre Regierung besitzt ferner freilich das »jus supremae inspectionis« in der weitesten Bedeutung des Wortes, d. i. das Recht des kontrollierenden Einschreitens in die Ökonomie einzelner autonomer Verbände, aber sie macht hievon nur in sehr wichtigen und Ausnahmsfällen Gebrauch, und wir wissen doch, dass gerade dieses gewisse Mass der leitenden Regierung im übergrossen Einschreiten auf das Wirkungsgebiet der sozialen Verbände und autonomischen Institutionen das Kennzeichen eines bureaukratiefreien Staates ist.

Das englische Parlament ist nicht nur der höchste legislatorische Faktor, sondern auch die oberste Verwaltungsbehörde. Es kann als höchstgestellter Faktor der Verwaltung die Vorlage aller Erhebungsakten, Protokolle, Rechnungen der die Staatsverwaltung im allgemeinen oder einzelne Angelegenheiten betreffenden Ausweise verlangen, oder kann aus seiner Mitte Kommissionen zu ihrer Verifizierung oder Begutachtung delegieren, und jeden Verwaltungszweig einer Prüfung unterziehen; kann jeden Staatsbürger vor seine Majestät herbestellen, damit er vor der Kammer oder der durch sie delegierten Kommission über Verwaltungs-Angelegenheiten mündlichen Rechenschaftsbericht ablege, und kann selbst, ohne sich an Behörden zu wenden, jeden Staatsbeamten zur Verantwortung ziehen.

Es muss freilich zugegeben werden, dass bei dieser administrativen Aufsichtsgewalt des Parlaments von dieser Einheitlichkeit des Wirkens und von dieser Kontinuierlichkeit in der Kontrolle, wie sie in bureaukratischen Staaten bestehen, nicht die Rede sein kann, weil das Parlament nur zeitweise funktioniert, und überdies auch die zur Festigung der Tätigkeit des Parlaments erforderlichen Vermittelungsfaktoren mangeln, da es dort überhaupt keine komplizierte Ämter-Maschinerie und keine Hierarchie des Beamtentums gibt, mit deren Hilfe in anderen Staaten die unausgesetzte stetige Kontrolle des öffentlichen Lebens ausgeübt wird; aber das Endresultat, d. i. die Freiheit des sozialen Lebens und das Rechtsbewusstsein bildet einen bei weitem höheren, beneidenswerten Vorteil. In England gibt es auch nicht eine besondere Menschenklasse, welche sich den Staatsdienst zum Handwerk und alleinigen Erwerb und Beruf wählt, kurz, es gibt dort keine eigentliche Bureaukratie.

Die Detailverwaltung in England beruht darauf, dass die Gesellschaft mit den einmal durch ein Gesetz normierten Grundsätzen, Regeln und Beschränkungen durchdrungen ist; die Abteilungsleiter in den Ministerien befassen sich nicht, so wie in anderen Ländern, mit Details und Kleinigkeiten, sondern sie überlassen sie von ihnen unabhängigen autonomen Organen, Faktoren und Behörden, weil es ein Grundsatz der englischen Verwaltung ist, alles der selbständigen Initiative und der Tätigkeit des Volkes zu überlassen, wozu nur entsprechende Kräfte und Mittel in der Bevölkerung selbst vorhanden sind. Dadurch wird jener in anderen Staaten, wo die Regierungsgewalt und eigentlich die Bureaukratie überall selbst mit Hand anlegt, über alles disponiert und alles zu überwachen trachtet, unerlässlich notwendige Ozean von Gesetzen, Vorschriften, Instruktionen, Verordnungen und anderen Einrichtungen entbehrlich.

Es wird von Einigen eingewendet, dass dies eben nur in England, wo das anderen Stämmen und Rassen angeblich fremde Rechtsgefühl der Bevölkerung angeboren ist, möglich

sei. — Das ist nicht schwer zu beantworten: Es gibt auf der Welt überhaupt nichts Angeborenes, denn wenn Eigenschaften und Tugenden entschieden angeboren sein sollten, so könnte keine Zivilisation oder Kulturentwickelung bestehen.

Es muss wohl zugegeben werden, dass es gewisse angeborene Neigungen gibt und eben diese kann man entweder durch günstige Verhältnisse und Einrichtungen ausbilden, oder langsam durch ein verfehltes System der Bedingungen des Zusammenlebens verkümmern und eingehen lassen.

So verhält es sich auch mit diesem Rechtsgefühl. Dort, wo der Bevölkerung kein Spielraum zum selbständigen Wirken und zur Selbstbestimmung hinsichtlich eigener Interessen gelassen wird, kann sich eben dieses Gefühl nicht herausbilden. In England wurde seit Jahrhunderten der bürgerlichen Initiative und Arbeit ein grosser Teil jener Pflichten und Agenden überlassen, welche in anderen Ländern der Staat nur mühselig bei Inanspruchnahme der hiebei unerlässlich notwendigen Hilfe des bureaukratischen Systems bewältigt.

Das, was anderswo ein Eingriff des Volkes in die Rechtssphäre der Autorität benannt wird, ist in England die Grundlage des Regierens.

Dadurch ist es auch erklärlich, dass in England statt jener Apathie der Bürgerschaft zum öffentlichen Leben, der wir in anderen weniger kulturellen Ländern begegnen, ein allgemeiner praktischer Sinn für rechtliche Ordnung, Kenntnis der Gesetze und Pflichten und jenes belebte Interesse für alles, was die Ehre und den Wohlstand der Nation betrifft, wahrnehmbar ist, weil jeder Bürger gewohnt ist, alles und vor allem sich selbst im Verhältnis zu diesen prinzipiellen Nationalpflichten zu sehen und dabei der Würde, welche ihm als Mitglied des Gesamtwesens zukommt, sich bewusst zu sein.

Aus den Erfolgen schliessend, sieht man, dass in England für den Wohlstand des Landes mehr als anderswo getan wurde, ungeachtet dessen, dass man über die Regierungs- und Verwaltungskunst nicht soviel geschrieben und gedruckt hat. Am vollständigsten und besten hat sich dort

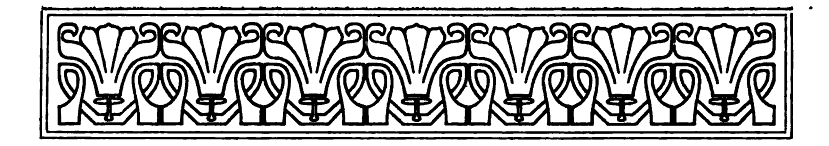
dieses Regierungssystem bewährt, welches der Bevölkerung den aus der Vereinigung in den Staatsverband resultierenden Druck am wenigsten fühlbar macht, — welches nur insoweit eine Einschränkung individueller Freiheiten verlangt, als es faktisch notwendig ist, und welches im Staatsbürger vor allem anderen einen Menschen sieht.

Das Rationelle des englischen Verwaltungssystems wird am besten durch den Umstand bezeugt, dass es in England seit Jahrhunderten besteht und nur gute Früchte trägt. Der dortige Wohlstand, die die Grenzen der Eigenmächtigkeit und der Anarchie nicht überschreitende Freiheit, beweisen es, dass dieses System die Probe vorzüglich bestanden hat. Dieses System genügte, es hat sich in England nicht nur zu den Zeiten primärer wirtschaftlicher und sozialer Verhältnisse vorzüglich bewährt, sondern es bewährt sich auch heute bei überaus komplizierten Bedingungen des öffentlichen Lebens eines der kulturell und gewerblich höchst entwickelten Länder ausgezeichnet. In allen Verhältnissen und in allen Weltteilen, wo nur die Kultur des anglo-sächsischen Stammes durchdrang, war es brauchbar, und in den Kolonien, insbesondere aber in den Vereinigten Staaten Nordamerikas bewirkte es eine Lebensentfaltung und einen Wohlstand, dass diesseits des Ozeans jene Staaten um diese Entwickelung beneidet werden.

In der letzten Zeit fing man auch schon in England an, wo man, wie oben erwähnt wurde, lange Zeit hindurch gar nicht wusste, was eigentlich Behörden mit beamtenmässiger Einrichtung wären, dem schlechten Beispiele kontinentaler Staaten folgend, ein wenn nicht geradezu bureaukratisches, so doch an deutsche oder andere ähnliche Muster erinnerndes Verwaltungssystem einzuführen. Bis zur Mitte des XIX. Jahrhunderts waren in England berufsmässige Verwaltungsbeamte fast gänzlich unbekannt, da nicht einmal Staatsprüfungen für Beamtenkandidaten existierten. Das System der Autonomie (Selfgovernment) erkannte nicht

einmal einige nützliche polizeiliche Einrichtungen an, welche es der beliebigen Organisation lokaler autonomer Faktoren überliess. Insbesondere bezog sich dies auf das Armenwesen, die Sanitätspolizei und die Einrichtungen der Volksbildung.

Durch fortwährendes Vergleichen analoger Einrichtungen auf dem Kontinente, und in der Hoffnung, dass dieselben nach Verpflanzung in den gesünderen englischen Boden nicht dieselben Fehler wie auf dem Kontinente nachweisen werden, wurden sie langsam auch in England eingeführt, womit der Keim zur dortigen Bureaukratie gelegt wurde. Da dies aber keine systematische Einrichtung, sondern eine lose Aufstellung auf nicht vorbereitetem Grunde einzelner, mit einander nicht zusammenhängender Ämter war, so machte sich auch bald eine Unzufriedenheit und ein Widerstand der Gesellschaft gegen Gefahr drohende Neuerungen ungeachtet dessen bemerkbar, dass die Steuermänner des Staatsschiffes und die Staatsmänner die Gesellschaft zu überzeugen bestrebt waren, dass eine vorsichtige Einführung einer gewissen Organisation der Ämter und der Berufsbeamten, im Hinblick auf das Interesse der Bevölkerung nicht nur angezeigt, sondern selbst notwendig sei. Es muss aber die auf dem Kontinente an traurigen Beispielen gemachte Erfahrung, deren Widerhall leicht über den Kanal la Manche gedrungen ist, ein ziemlich scharfer Sporn gewesen sein, denn der vor einigen Dezennien mit der Regierung, welche weitere Räder in der bureaukratischen Maschine schaffen möchte, aufgenommene Kampf der sich dagegen sträubenden Gesellschaft, nimmt nicht nur nicht ab, sondern wird sogar mit jedem Tage erbitterter.



III.

Etymologie des Wortes »Bureaukratie«.

»La bure« bedeutet in der altfranzösichen Sprache eine Art von Stoff, Tuch; dieses Wort entstand aus der mehreren verwandten Sprachen gemeinsamen Bezeichnung einer gewissen Farbe. Es bezeichnet in der italienischen Sprache das Eigenschaftswort »burro«, in der spanischen »bujo«, eine dunkle düstere Farbe und scheint dem lateinischen »burrus« (rot) zu entsprechen. In der weiteren etymologischen Entwickelung des Wortes erhielten in der französischen Sprache die Amtstische, und ferner die Amtslokale, in welchen Amtshandlungen vorgenommen wurden, die Bezeichnung »bureau«,[1]) weil die Tische, an welchen die zur Vornahme öffentlicher und später auch staatlicher Aufgaben berufenen Männer, mithin Beamte, Platz nahmen, mit einem »bure« genannten Stoffe gedeckt waren.

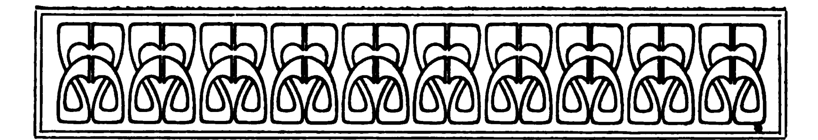
Weiters wurde mit dem Worte »bureau« der Begriff des Personals, oder des von einem Chef geleiteten, in der Kette des Verwaltungssystems ein Glied bildenden Beamtenkörpers bezeichnet. Daher kommt es auch, dass, wie schon

[1]) *M. Maurice Block* »Dictionnaire général de la politique.«

oben im historischen Teile erwähnt wurde, die Benennung »bureaukratisch« ursprünglich zum Unterschied von der Bezeichnung »kollegial« jenes System der Ämter bedeutete, in welchem die Angelegenheiten nicht von dem Beratungsergebnis und der Entscheidung der Mehrheit des Beamtenkörpers, sondern von dem Willen und der Beschlussfassung eines verantwortlichen Leiters abhängig sind (auch Einzelnsystem genannt).

In dieser Bedeutung hat der Begriff der Bureaukratie noch nichts Negatives gehabt, sie nahm erst später die Merkmale und Bedeutung eines allgemeinen Gebrechens administrativer Einrichtungen und der Rechtsverhältnisse im Staate an; es gewann erst damals das zweite, vom griechischen **κρατειν** oder regieren abgeleitete Stammwort die eigentliche Begründung, und die Bureaukratie begann so viel als »Leiten der Welt vom Amtstische aus (Schreibstubenwirtschaft)« zu bedeuten.

Der Bureaukrat — schreibt *Karl Heyse* in seinem Lexikon der deutschen Sprache — ist ein Beamter, welcher eigenmächtig, tendenziös von seinem Tische aus herumregiert, Bureaukratismus ist ein unbeschränkter ungezügelter Beamten-Despotismus.



IV.

Definition der Bureaukratie und ihr allgemeiner Begriff.

Nach der Behauptung von *Malchus*[1]), eines hervorragenden Kenners der Geschichte der Politik, und in Übereinstimmung mit dem schon oben bei der Darstellung der historischen Entwickelung der Bureaukratie Gesagtem, bezeichnete man früher durch »Bureaukratie« ein solches System der Einrichtung der Ministerien und anderer höherer und mittlerer Verwaltungsbehörden, welches bestimmte, dass öffentliche Angelegenheiten kollegialen Beratungen und Beschlussfassungen kollegial eingerichteter Ämter nicht zu unterziehen sind, sondern von dem Vorgesetzten den einzelnen Beamten zur Erledigung übergeben, und von diesen zu seiner persönlichen, alleinigen Entscheidung vorbereitet werden. In dieser Bedeutung hatte demnach der Begriff der Bureaukratie keinen negativen Charakter, sondern bezeichnete eines der Systeme der Einrichtung der Verwaltung.

Den besten Beweis, dass der Begriff der Bureaukratie als eines schädlichen, einem ganzen Regierungssysteme allgemein zugeschriebenen Fehlers sich erst in neuerer Zeit aus-

[1]) *Malchus*, »Politik der inneren Staatsverwaltung«, Heidelberg 1823.

gebildet hat, liefert der Umstand, dass wir in älteren Rechtsenzyklopädien einer anderen Erklärung dieses Begriffes, als der oben angeführten nicht begegnen.

Gegenwärtig hat der Begriff der Bureaukratie diese engere Bedeutung verloren und bezeichnet nur die Summe der dem ganzen heutigen Regierungssysteme und der Wirksamkeit des Staates, ja sogar der ausserhalb des Staates stehenden Verbände zugeschriebenen Eigentümlichkeiten und Gebrechen. Dieser Begriff und seine Bedeutung ist zu weiten allgemeinen Dimensionen herangewachsen.

Der Bureaukratismus ist ein mit dem Begriffe einer jeden ohne Rücksicht auf das pulsierende Leben und die veränderlichen vitalen Verhältnisse und die Interessen des Individuums und der Gesellschaft schlecht organisierten Regierung eng verbundener Übelstand. Man kann ihn aber mit dem Begriffe der Regierung nicht identifizieren, weil doch nicht alle Kundgebungen der Tätigkeit des Staates und der Regierung an sich das Merkmal des Bureaukratismus tragen.

So wird z. B. niemand dem Staate das Bestreben der Regelung des Armenwesens, des Schutzes der Arbeiter, der Einflussnahme in Sachen der Hygiene u. dgl. als Kundgebung des Bureaukratismus anrechnen können oder auch nur wollen, wenigstens nicht insoweit, als diese Einrichtungen dem natürlichen durch die Bevölkerung, welche ihrer teilhaftig werden soll, oder wenigstens durch ihre in sozialer Richtung gebildeten Repräsentanten gefühlten Bedürfnisse entsprechen. Damit erklärt es sich auch, dass niemand, wenn auch die Bureaukratie auf einigen Gebieten des Staatslebens am krassesten auftreten sollte, aus diesem Anlasse allein die Notwendigkeit des Staates oder der Regierung als einer Institution des Gesamtwohls in Abrede stellen kann.

Den äusserst schädlichen Charakter der »Bureaukratie« genannten sozialen Krankheit bezeugt der Umstand, dass,

obzwar auch sie eine Art von Regierungssystem ist, dennoch niemand, sei es ein Individuum, sei es der Staat, oder schliesslich eine soziale Partei, sie weder zum Programmpunkte seiner Tätigkeit, noch zum Wahlspruche seiner Partei annehmen dürfte.

Sie hat nichts gemeinsames mit dem Begriffe einer politischen Partei, man kann sie nicht mit den Begriffen der Aristokratie, Demokratie, Liberalismus u. dgl. vergleichen, weil sich zu diesen Programmen oft Leute mit stolzem Bewusstsein bekennen, und die Hebung und der Fortschritt der Grundsätze einer jeden der genannten Parteien Gegenstand eifrigen Bestrebens ihrer Anhänger zu sein pflegt. Hingegen wird sich zum Bureaukratismus nicht einmal die ganz von ihm durchdrungene Regierung bekennnen; sie wird eher bestrebt sein die Schuld der Unzufriedenheit, welche durch diese Krankheit bei der Bevölkerung hervorgerufen wird, allen anderen Ursachen zuzuschreiben.

Die Bureaukratie und die Polykratie (Vielregiererei) sind keine gleichbedeutenden Begriffe und decken sich gegenseitig nicht. »Es mag sein« — behauptet *Robert Mohl*[1]) — »dass unnötiges Regieren eine gewöhnliche Eigenschaft der Bureaukratie ist. Allein gar mancherlei Vorwürfe, welche man so ziemlich allgemein glaubt der Bureaukratie machen zu sollen, lassen sich doch keineswegs nur auf den Fehler einer blos äusserlichen und formellen Tätigkeit und des Einmischens in Dinge, welche besser sich selbst erledigen würden, zurückführen. Wenn, wie wohl geschieht, einem Bureaukraten beschränkter Hochmut, Unkenntnis des wirklichen Lebens, stumpfsinniges Beharren beim Hergebrachten, Beruhigung beim Befehle, wenn auch kein Erfolg sich zeige, zugeschrieben wird, so sind dies anderseitige Fehler« . . . . . als das, was wir Vielregiererei nennen.

Man kann auch mit dem Bureaukratismus die absolute Regierung nicht indentifizieren, insoweit die Letztere den

---

[1]) *Mohl*, »Politik.« Tübingen. 1862.

Standesprivilegien Schranken setzt, weil sich doch nicht alle bureaukratischen Regierungen mit dem Grundsatze des Absolutismus entwickelten, obwohl andererseits nicht zu leugnen ist, dass die Bureaukratie und die unumschränkte monarchische Gewalt in manchen Richtungen vollkommen identische Sachen sind.

Auch die Scheu der Bureaukratie vor der Volksautonomie ist ihr ausschliessliches oder hauptsächliches charakteristisches Merkmal nicht, weil die Bureaukratie, wie wir sehen, in grossem Masse in Staaten angetroffen wird, welche wie z. B. Frankreich, bei sich den Grundsatz der Volksautonomie eingeführt haben. Es lässt sich auch nicht behaupten, dass die Bureaukratie ein Ausfluss oder mitwirkender Faktor ständischer Einrichtungen wäre, weil sie in Ländern vorkommt, wo Standeseinrichtungen unbekannt sind.

Die Herrschaft eines Eroberer-Staates über die unterjochte Bevölkerung muss nicht unbedingt den Charakter bureaukratischer Regierung haben, obzwar in Ländern wo die Regierungsgeschäfte in den Händen von Beamten fremder Nationalität ruhen, der zwischen der Bevölkerung und der Regierung herrschende Antagonismus sehr oft der bureaukratischen Tätigkeit der Beamten zuzuschreiben ist, weil sich der Beamtenstand in solchen Ländern durch Eigenschaften, welche allgemein der Bureaukratie eigen sind, als: Absonderung und soziale Abgeschlossenheit, kastenmässiges Abseitshalten und Übelwollen gegenüber den Interessen der Bevölkerung, hervorzutun pflegt. Ungeachtet dieser in hohem Grade an die Bureaukratie erinnernden Fehler können aber die Regierungen der Eroberer-Staaten sich durch Energie, Mangel überflüssigen Formalismus und erfolgreiche Initiative auszeichnen. Es kommen aber Fälle vor, und sie werden am Besten durch die vorkonstitutionelle Geschichte Galiziens illustriert, dass die durch Funktionäre fremder Nationalitäten versehene Regierung zum Muster des büralistischen Systems wird.

Weiter den Weg negativer Analyse verfolgend, drängt sich uns die Frage auf, ob die Bureaukratie nicht mit dem

Begriffe **der Machtvollkommenheit des Staates** identisch sei.

Wenn der Staat einzig vom Gedanken der Beglückung der Gesellschaft durchdrungen wäre und alle seine Kräfte zur Erfüllung dieser Aufgabe anstrengen würde, so würde seine Machtvollkommenheit als der Gipfelpunkt des Wohlstandes und der Glückseligkeit der Menschheit bezeichnet werden. In diesem Falle kann keine mit diesem Geist durchdrungene Anordnung der Staatsbehörden Merkmale einer schädlichen Tätigkeit besitzen, und niemand wird einer solchen Regierung, wenn sie auch der Ausdruck einer sehr starken Staatsgewalt wäre, einen negativen Wert beimessen und sie deshalb als bureaukratisch bezeichnen, weil sie stark ist. Andererseits muss eine Einschränkung der Staatsgewalt auf einen bescheideneren Wirkungskreis noch immer nicht eine sachlich verkehrte und formell inhaltlose Tätigkeit derselben auf dem übrig gebliebenen beschränkten Gebiete ausschliessen, — auch hier kann noch eine indolente und schädliche Beamtenbureaukratie sich breit machen. Ein Staat leidet noch nicht an Bureaukratismus, wenn er allmächtig die Verhältnisse seiner Untertanen beherrscht; und wenn dem Staate seine Allgewalt entzogen wird, wird die Menschheit auch noch nicht von der bureaukratischen Krankheit geheilt, welche nur behoben werden kann, indem die chronische Verblendung gegen die eigentlichen Ziele des Staatsverbandes und gegen die zu ihrer Erreichung führenden Wege aus dem Staatsorganismus entfernt wird.

Nach neuerer Auffassung sollten die Aufgaben des Staates sich darauf beschränken, die Verhältnisse zwischen den Individuen und den sozialen Verbänden, welche infolge des Pflichtbewusstseins dieser Faktoren im weiteren Sinne, nicht aber durch Absperrung in der Sphäre selbstsüchtiger Privatinteressen entstanden, oder zwischen Berufsverbänden zu regeln. Es sollte weiter die Regelung der Rechtszwecke **des Ganzen** als solchen, schliesslich die Regelung des Verhältnisses zum Auslande Pflicht des Staates sein.

Wenn aber die Regierung ausserhalb der Gesellschaft, ausserhalb der Interessensphäre der Bevölkerung steht, und oft sogar gegen diese Stellung nimmt, — wenn diejenigen, welche diese Regierung und diesen Staat repräsentieren, um schablonenmässige Formalität jeder Kleinigkeit in der Einrichtung des öffentlichen Lebens kämpfen, — wenn sie überall, obs Not tut oder nicht, ihren Einfluss und ihre Macht geltend und fühlbar zu machen bestrebt sind, so muss ein derartig regierter Staat zum direkten Gegensatze der oben erwähnten Institution und seiner eigentlichen Bestimmung werden.

Gegen einen auf diese Weise organisierten Staat müssen allgemein Vorwürfe erhoben werden, welche, nachträglich auf den gemeinsamen Nenner gebracht, im Resultate die Definition eines bureaukratischen Staates geben.

Die gegen die Tätigkeit eines mit dem Bureaukratismus behafteten Staatsverbandes erhobenen Einwendungen beruhen auf einer zweifachen Beurteilung des Gegenstandes. Entweder kommt es vor, dass der Staat die Hinausgabe und Schaffung von Einrichtungen, welche von ihm durch die konstitutionelle oder administrative Entwickelung oder durch eine Neugestaltung sozialer und bürgerlicher Verhältnisse gefordert werden, beharrlich vernachlässigt, oder es kommt vor, — was am öftesten zu geschehen pflegt — dass der Staat die Grenzen vernünftiger und nützlicher Tätigkeit überschreitet, indem er das ganze öffentliche Leben als sein Eigentum und Gebiet, sich selbst aber als den zur Initiative und Arbeit auf diesem Felde allein berechtigten Faktor betrachtet, und daher selbst die Lösung von Aufgaben unternimmt, zu denen er nicht berufen ist, die hingegen naturgemäss der Privatinitiative der Individuen und sozialen Verbände überlassen werden sollten. —

Ausser diesen zweierlei sich direkt entgegengesetzten Arten einer falschen Begrenzung der Wirkungssphäre des

Staates, von denen eine durch zu grosse Bescheidenheit und Ängstlichkeit, die andere aber durch überspannte Einbildung auf seine Kräfte sich versündigt, begeht der bureaukratische Staat den grössten Fehler dadurch, dass er die unbeschränkte Leitung den im öffentlichen Leben zu ehedem unbekannter Höhe hinaufgeschossenen Beamten überlässt; dieselben machen sich aus dem Regieren einen Beruf, werden nur zu diesem Berufe speziell herangebildet und in dem komplizierten, von der übrigen Welt durch eine chinesische Mauer abgegrenzten Mechanismus den Geist der Absonderung und des Kastenwesens pflegend, werden sie zu einer Regierung in der Regierung, zum Staat im Staate.

Wenn auf diese Weise wenigstens Leute von regelmässig hervorragenden Talenten, unbefangenen Anschauungen und erhabenen hochstrebenden Tendenzen des Vorrechtes des Regierens teilhaftig würden, so wäre das Resultat nicht gar so kläglich, — so aber muss es bei der für die Komplettierung der Reihen der Beamtenarmee in die Hunderttausende gehenden Nachfrage vorkommen, dass sich faktisch in dieser zahlreichen Armee mittelmässige Leute, wirkliche Handlanger im Regierungshandwerk vorfinden. Solche Handwerker des Amtes halten sich an die trockene leere Form, ohne den Inhalt und den eigentlichen Zweck der staatlichen Einrichtungen zu untersuchen, — einmal deswegen, weil sie den Geist der letzteren nicht verstehen, dann, weil ihnen dies bequem ist und ihrer geistigen Apathie und Stumpfheit entspricht und sie schliesslich der mit jeder selbständigen Tätigkeit verbundenen Verantwortlichkeit auf diese Weise enthoben werden.

Die Bureaukratie weiss nicht, was der, wenn auch in allgemeinster Weise ausgedrückte Volkswille ist; demselben muss doch immer irgend ein wirkliches Bedürfnis zu Grunde liegen, und dessen Vernachlässigung und Abweisung in Pausch und Bogen muss mittelbar oder unmittelbar die Interessen

des Staates schädigen. Anstatt die Meinung der regierten Bevölkerung und ihren legal kundgemachten Willen anzuerkennen und zum Ausgangspunkte der Neugestaltung der Verhältnisse oder des Verlassens bisheriger Gewohnheiten zu nehmen, wird die Bureaukratie den Volkswillen eher als einen gegen sich gekehrten Vorwurf und als Emanation des Oppositionsgeistes betrachten.

Die Bureaukratie ist daher nichts anderes, wie *Mohl* [1]) in seiner Definition behauptet: »als die falsche Auffassung der Staatsaufgabe, vollzogen durch einen zahlreichen, zum Teil aus sehr mittelmässigen Gliedern bestehenden, daher mit rein formellem Gebahren sich begnügenden und mit mannigfachen persönlichen Unarten behafteten Organismus von gewerbsmässigen Beamten«.

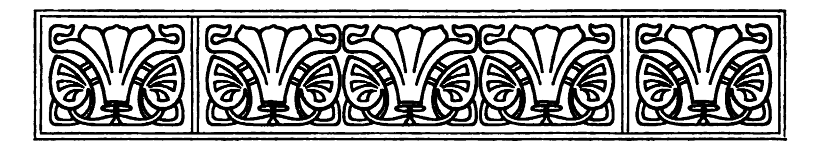
Ehedem wurde unter Bureaukratismus fälschlich die blos formalistische Erledigung der Angelegenheiten ohne Bedachtnahme auf den Inhalt und Geist und die kastenmässige Organisation des das Regieren berufsmässig betreibenden, sich von den übrigen Staatsbürgern absondernden und die Welt von oben herab behandelnden Beamtentums verstanden. Bei dieser Auffassung vergass man einen wichtigen Fehler der Bureaukratie; derselbe besteht darin, dass sie die Aufgaben des Staates nicht gehörig auffasst und Vieles, dessen Vorteile und Nutzen sie nicht zu schätzen weiss, gänzlich vernachlässigt. Weiter umfasste man mit diesem Begriffe nicht die Möglichkeit der Schädigung der Gesellschaft durch die Bureaukratie — durch eine, wenn auch energische und inhaltvolle, aber infolge schlecht verstandener Bedürfnisse der Gesellschaft zu deren Schaden ausgeübte Tätigkeit.

Auf so beschränkte Art wird die Bureaukratie von *Brater* [2]) in seiner Enzyklopädie politischer Wissenschaften betrachtet. Einerer weiterten Bedeutung des Begriffes der Bureaukratie begegnen wir erst in der oben zitierten Definition *Mohl's*.

---

[1]) *Mohl* »Politik«.

[2]) *Bluntschli* »Staatswörterbuch« Seite 293, 300.



V.

Kundgebungen der Bureaukratie allgemeiner Natur.

Welchem Umstande ist es zuzuschreiben, dass in parlamentarisch regierten Staaten, mithin dort, wo dem Anscheine nach die Wahl der Regierungsmittel und die Art ihrer Anwendung in den Händen der Volksvertretung gelegen ist, fast bei jeder Sitzung des parlamentären Körpers, so oft nur auf der Tagesordnung Fragen mehr allgemeiner Natur sich befinden, oder auch bei Besprechung einzelner Angelegenheiten, immerwährend Klagen über Missbräuche der Behörden und Verkürzung der Volksrechte durch die Beamten laut werden? Abgeordnete, selbst der sogenannten gemässigten Parteien, beschweren sich, dass ungeachtet gewisser nach langem und beschwerlichem Bestreben erkämpfter und durch Grundgesetze garantierter Rechte, welche der Bevölkerung gewisse Berechtigungen und Interessenschutz zuerkennen, die Behörden sich diesen Rechten und dem Wortlaute der Gesetze nicht fügen und über sie entweder geradezu zur Tagesordnung übergehen, stillschweigend ihr Bestehen ableugnend, oder diese Gesetze derart ihrem Geiste und dem eigentlichen Willen des Gesetzgebers widersprechend auslegen, dass dies fast ihrer ausdrücklichen Suspendierung gleichkommt.

Wer trägt nun die Schuld daran, wenn nicht die Breitmachung der neben dem Volke und dem Gesetze bestehenden dritten moralischen Person, nämlich die Bureaukratie, welche nur einen Zweck hat und zwar: ihren Bestand durch eine Reihe von empfindlichen Kundgebungen im öffentlichen und im Privatleben zu betätigen?

Kann man denn annehmen, dass der Gesetzgeber, dem überwiegenden Willen der Staatsbevölkerung nachgebend, ihr blos der Form nach Rechte geben könnte, so wie man etwa weinenden Kindern den hinterm Fenster leuchtenden Mond, oder einen sich im Wasser spiegelnden Stern zu geben verspricht? Eine solche Auffassung der Dinge müsste ja zum Verzweifeln an Wahrheit und Ehrlichkeit der bis jetzt heilig gehaltenen und hauptsächlichsten Grundzüge des allgemeinen politischen und Rechtslebens führen.

Wenn man nun bedenkt, dass diese in den Vertretungskörpern des Volkes und in den Versammlungen unabhängiger sozialer Verbände gegen die behördliche Ausübung der Grund- und anderen Gesetze laut werdenden Klagen sich unter Millionen von Staatsbürgern verbreiten und Widerhall finden, so darf es nicht verwundern, dass eine hie und da ausnahmsweise auch gut bedachte Tat der Behörde, die gehoffte Anerkennung und Aufnahme beim Volke nicht findet, — dass negative Wahrnehmungen einzelner Tatsachen verallgemeinert — zur Bedeutung eines allgemeinen regelmässigen Unrechtes erhoben werden, und dass die Opposition gegen das Beherrschen des Volkes durch die Bureaukratie ihr Haupt erhebt.

Wenn es sich in diesem Ringen nach den eigentlichen Zielen der Staatsidee und nach dem Anlehnen der Verwaltung hauptsächlich an die Bedürfnisse und Rechte des Volkes, um vollkommen neue, anderswo unbekannte Rechte handeln würde, so wäre noch die Verteidigung der Bureaukratie aus Rücksicht auf die Notwendigkeit der Erprobung der angestrebten

Neuerungen, und deren Untersuchung mit dem Masstabe der sogenannten höheren Staatsraison, hinter welche die Bureaukratie sich so gerne zu stecken pflegt, möglich.

Sobald es sich aber darum handelt, von der staatlichen Exekutivgewalt, als der Verwaltung sozialer Verhältnisse, jene Verbesserungen und Reformen zu erringen, welche in anderen glücklicheren, weil kräftigeren und mutigeren Ländern schon längst eingeführt sind und deren berechtigten Stolz bilden, so kann das Einschränken der Staatsbürger durch büralistisches Gutdünken keine Ausrede finden. — Wenn man im Streben nach diesen Erfolgen dem kalten, sinnlosen Widerstande der keine Änderungen duldenden Bureaukratie begegnet, so kann man sich wahrlich nicht wundern, dass sich die Gesellschaft immer mehr von dieser selbstsüchtigen, machtgierigen Kaste, welche unter dem Banner der Bureaukratie dient, fernhält. Es ist erklärlich, dass unter diesen Bedingungen das über seine Rechte und ihre faktische Anerkennung immer mehr aufgeklärte Volk seine Sympathien denjenigen Individuen und Parteien entgegenbringt, welche, möglicherweise nicht im Ganzen gutgesinnt, immerhin aber mutig den Übergriffen der Bureaukratie entgegentreten, und dass es sich zu Parteien schlägt, die sich zur Opposition als solcher bekennen, um nur eine Regierung zu bekämpfen, zu welcher es kein Vertrauen mehr hat.

Wie kann man sich da wundern, dass das Volk nicht mehr den Beamten traut, auf deren Ernennung es keinen Einfluss hat und über welche es täglich nicht nur von Radikalen, sondern auch von sonst politisch gemässigten Leuten zu hören bekommt, dass sie seine Rechte mit Füssen treten und seine Freiheit fesseln, und umgekehrt, dass das Volk gewohnt ist, die Beamten zu verdächtigen, indem es annimmt, dass dieselben nur durch Vermeidung der Volkstümlichkeit und Umgehung der Wünsche des Volkes schnelle Beförderung und Auszeichnungen erlangen.

Wir sehen es an der Hand täglicher Erfahrung, wohin ein konsequent sich erweiternder Abgrund des Misstrauens zwischen dem Volke und dem Organismus der zu seiner Beglückung berufenen Regierungsfunktionäre führt; wir sehen es wenigstens seit hundert Jahren, welchen, jeder ruhigen sozialen Entwickelung feindlichen Parteien das Volk durch diese Dissonanz zwischen seinem angeborenen Bewusstsein der Berechtigung zum gerechten Schutz und der kalten bureaukratischen Staatsmaschine in die Arme getrieben wird.

Dieser Antagonismus und seine Folgen verschwinden momentan aus unserem Gesichtskreise und entziehen sich der Aufmerksamkeit derjenigen, welche sich über die daraus entspringende — unter der Einwirkung nationaler und politischer in den Parlamenten ausgefochtener Kämpfe und der erbitterten Parteiantagonismen — das Wesen der Staatsidee selbst bedrohende Gefahr denn doch Rechenschaft abzulegen hätten.

Sobald sich aber nur der Widerstreit zwischen den einzelnen sozialen und nationalen Parteien gelegt haben wird, können wir einmal Zeugen eines erbitterten und gefährlicheren Kampfes werden, der zwischen dem Volke und seinen natürlichen altgewohnten Leitern entbrennen dürfte.

Inzwischen arbeitet die Bureaukratie fast täglich an der Befestigung der Meinung, dass sie die einzige Ursache des Aufschubes bei Einführung jener rechtlichen und sozialen Institutionen ist, welche der Bevölkerung Teilnahme an der Regierung und Schutz der Rechte des Individuums und des Gemeinwesens vor der Eigenmächtigkeit der Regierung sichern sollten. Es wird ihr vorgeworfen, dass sie es sei, welche den Herrschern die Scheu und Furcht vor diesen politischen Reformen einflüstere oder sie doch zur Hinausschiebung selbst jener Änderungen bewege, welche im Laufe der Zeit als unerlässlich und unvermeidlich nachgewiesen werden.

Die Bureaukratie will mit niemand die unrechtmässig, weil nicht mit Einwilligung des Volkes oder seiner natür-

lichen Leiter erworbene, hinterlistig und unter dem Vorwande des Schutzes der Staatsinteressen heuchlerisch aufgegriffene Gewalt teilen. Sie kann es keineswegs begreifen, dass man die Macht nicht bloss auf Befehl und gewaltsam erwirbt, und dass sie dasselbe, was sie heute durch ihren übermütigen und keine Konkurrenz duldenden Einfluss erworben, durch das Übergewicht offenkundiger Vorteile und durch Beweise guten Willens hätte erwerben können.

Die auf Schritt und Tritt zur Schau getragene Furcht vor der Einführung der allgemein verlangten öffentlichen Verantwortlichkeit der Beamten kann auf keinen Fall den Glauben an den guten Willen der Bureaukratie gegenüber der Freiheit und den Interessen des Volkes aufkommen lassen, zumal sie, in jedem anderen Falle schwerfällig und indolent, sobald es sich um ihre Zurückschiebung auf einen beschränkteren Wirkungskreis handelt, eine seltene Energie und Kraft des entsetzten Selbsterhaltungstriebes in der Verteidigung entwickelt.

In Ländern, wo schon etwas freiere Formen des staatlichen Lebens bestehen, können sie sich durch ihre natürliche Kraft nicht entfalten, weil die Bureaukratie mit Aufbietung aller Kräfte bestrebt ist, die vom Volke erworbenen Rechte ad minimum zu beschränken, um ja nichts von den ihr bei der gegen ihren Willen fortschreitenden Entwickelung der Autonomie noch zurückgebliebenen Vorrechten einzubüssen.

Der Kampf des Volkes um seine angeborenen Rechte ist ein über dem Haupte der Bureaukratie schwebendes Damoklesschwert, es ist daher nicht zu verwundern, dass sie mit der einer besseren Sache würdigen Angst und Verzweiflung auf das mit jedem Tag rissiger werdende Haar blickt, woran ihr Leben hängt.

Anstatt selbst der Partei des Volkes anzugehören, dessen Rechte doch das Ziel der neuen Staatsform sein, und dessen Entwickelung jedem staatlichen Faktor nach Massgabe seiner Kräfte und seines Mögens am Herzen liegen sollte, sondert

sich die Bureaukratie in beschränkter Selbstsucht ab und grübelt über die Aufgaben des Gesamtwohls nach, dabei die eigene Vernichtung fördernd. Ohne in einer ihrer Rechte bewussten Gesellschaft existenzberechtigt zu sein, ohne zur eigenen Entschuldigung irgend welche Überlieferung für sich zu haben, versucht sie, eingebildet und anspruchsvoll wie sie ist, den Vorwand der erborgten Gewalt benützend, jedem Fortschritt auf eine Art entgegenzutreten, wie dies bisher keine der benachteiligten Klassen getan hat.

Es lässt sich nicht leugnen, dass zur Erhaltung der Ordnung, wie auch einer gewissen Durchsichtigkeit in der Verwaltung der Staatsinteressen und behufs Sicherstellung einer gleichmässigen Behandlung aller gleichartigen Angelegenheiten und aller Staatsbürger gewisse festgesetzte Formen notwendig sind, die aber leicht aus einer Wohltat zur Bedrückung ausarten können, wenn sie speziellen Verhältnissen und individuellen Eigentümlichkeiten nicht angepasst sind. Es ist daher keine leichte, nichtdestoweniger aber unbedingt notwendige Aufgabe der Organisation des Staatsverbandes, die formelle Seite des Regierens und der Ausübung der Staatsgewalt so einzurichten, damit einerseits eine schablonenmässige Verallgemeinerung und Überhudeln spezieller Amtsgeschäfte durch einen gewissen, dem Beamten vorsichtig überlassenen Spielraum in der Wahl der zur Anwendung des Gesetzes führenden Mittel und Wege vermieden werde — und dass man andererseits in dieser Richtung der Eigenmächtigkeit, Missbräuchen und bösem Willen vorbeuge, insbesondere da man einen gewissen mittleren Grad der Qualifikation der Beamten berücksichtigen muss, von denen man doch nicht verlangen kann, dass sie durchgehends Staatsmänner und Politiker seien. Eine allzugrosse Freiheit des Wirkens könnte ethisch mittelwertige Individuen, entweder zur Apathie aus Furcht vor Irrtum, und um der Verantwortung für selbstständiges Anordnen zu entgehen, — oder oft zu schreienden Missbräuchen verleiten. Die Beseitigung der die Bureaukratie kennzeichnenden Eigenmächtigkeit

und der Vexation in geringfügigen Sachen sollte nicht eben eine Machtlosigkeit des Staates gegenüber den Bürgern nach sich ziehen. Im Gegenteil, es mag der Staat Kraft bekunden, so oft es sich darum handelt, die Idee der Gleichheit vor dem Gesetze zu verkörpern und den Gesetzen Gehorsam zu verschaffen. Indessen denkt die Bureaukratie in den meisten Fällen an ihre Kraft dort nicht, wo die Anwendung derselben gerade am Platze wäre, oder sie macht gerade zur Unzeit von ihr Gebrauch und bekämpft Windmühlen, wie Don Quixote.

Ein charakteristisches Merkmal der Bureaukratie ist der Umstand, dass ihre Gegner sich aus allen Gesellschaftsklassen ergänzen, alle sozialen und politischen Parteien ihren Druck fühlen und sie verdammen. Es empören sich gegen sie ebensogut die konservativen wie die Fortschrittsparteien, ebenso die Feudalen wie die Demokraten, die klerikalen wie die liberalen Parteien, die Sozialdemokratie steht gegen sie im Kampfe an der Seite des grossen Kapitals, der Landmann neben dem Industriellen und dem Kaufmann, Dorf und Stadt, Presse und Wissenschaft, kurz alles ist einig im Verdammen dieses sozialen Übels, unbeschadet, dass oft in jeder anderen Beziehung, eine so riesig weite Kluft diese Lager und Parteien von einander scheidet.

Die bevorzugten Stände werfen ihr die Neigung zur Verkürzung der Tradition, d. i. der Überbleibsel ererbter Vorrechte und später erworbener Entschädigungen für alte Standesrechte vor, sie beklagen sich, dass die Bureaukratie ihre Rechte nach dem Masstabe des Gesamtwesens der Staatsbürger nivelliert und beschweren sich über ihre Rücksichtslosigkeit und Rüpelhaftigkeit im Betragen und in der Behandlung im Amte.

Dieser Antagonismus des Adels und der privilegierten Klassen gegen die Bureaukratie wird manchmal so stark, dass

er oft den Übertritt ihrer heissblütigeren Gegner selbst in radikalste Oppositions-Parteien herbeiführt, um nur Parteigänger im Kampfe gegen den gemeinsamen Feind zu werben, und dies pflegt auch der einzige Berührungspunkt dieser zwei sonst feindseligen Lager zu sein.

Staatsmänner und Politiker werfen der Bureaukratie vor, dass sie bezüglich der wichtigsten Aufgaben des Augenblicks mit Blindheit geschlagen sei, und behaupten, dass die genialsten Reformpläne, sobald sie nur von einem nicht ihrer Sippschaft angehörenden Manne herstammen, auf einen sinnlosen Widerstand der Bureaukratie stossen, und zwar nicht etwa aus dem Grunde, weil sie die Erlangung materieller Erfolge der von ihr erlassenen Anordnungen anstrebt, sondern sich einzig mit ihrer periodischen, formellen, regelmässigen Erledigung, ohne deren Erfolg oder Ziel zu beachten, begnügt. Ihrer Meinung nach kann davon keine Rede sein, dass die Bureaukratie je die künftige Gestaltung der sozialen Verhältnisse voraussehen sollte und imstande wäre, bei Zeiten entsprechende Vorkehrungen zur Ausnützung günstiger und Ableitung für die soziale Harmonie drohender Begebenheiten zu treffen; treu den altgewohnten Amtsregeln, erwartet sie, was die Zukunft bringen wird, ebenso apathisch, wie den gewöhnlichen Bureau-Posteinlauf.

Die Bureaukratie erkennt den Fortschritt der Wissenschaften, und wenn er auch noch so überzeugend und selbst für Staatszwecke nicht ohne Bedeutung wäre, nicht an. Der Beamte-Bureaukrat in einseitiger Anschauung vergraben, durch die Überbürdung mit sinnloser täglicher Arbeit missmutig geworden, in den meisten Fällen ohne Möglichkeit einer weiteren Ausbildung und des Vertrautwerdens mit den Einrichtungen und Verhältnissen anderer Völker, muss der geistigen Bewegung fremd und fern bleiben. — Damit, was er in seiner Jugend aus Büchern gelernt hat, behilft er sich während der ganzen Epoche seiner Berufsarbeit, und möchte mit Hilfe seiner Amtsgewalt solchen Theorien Geltung

erzwingen, an denen inzwischen die Wissenschaft und der Zeitgeist längst zur Tagesordnung übergangen sind.

Die wissenschaftlichen Erfolge der Jetztzeit haben nicht deswegen einen so geringen Einfluss auf die öffentlichen Verhältnisse, weil sie etwa unausführbar wären, sondern deshalb, weil sie denjenigen unbekannt sind, welche die Macht haben, diese Erfolge ins Leben treten zu lassen. Der Bildungsgrad der Bureaukratie und der Standpunkt, welchen im gegebenen Zeitpunkt die Wissenschaft einnimmt, pflegen wenigstens um den Abstand einer Generation von einander entfernt zu sein.

Im Rennen nach der Gewalt, welche sie um jeden Preis erlangen möchte, drängt sich die Bureaukratie sogar in das rein psychische Gebiet des geistigen und religiösen Lebens hinein, bekümmert sich um die moralische, ethische Seite des Lebens der Staatsbürger, nicht etwa für die Idee der Beschützung der Menschheit, sondern um nur möglichst ausgebreiteten Einfluss und Macht zu behaupten. Sie nimmt eine gewisse Konfession in Schutz, während sie gleichzeitig eine andere, nicht des Glaubens willen, sondern aus dem Grunde verfolgt, weil sie es fühlt, dass die Einigung und Festigung der herrschenden Religion am besten die Dauerhaftigkeit der bisherigen Einrichtungen verbürgt. Die Bureaukratie nimmt die herrschende Kirche und Konfession nicht aus Überzeugung in Schutz, sondern um sich als Gegenleistung des Einflusses der Diener der betreffenden Kirche zur Begründung eigener Herrschaft zu versichern und um ihrer Tätigkeit den Nimbus einer angeblich höheren geistigen Sendung zuzufügen.

Das was Turgot, der französische Minister und Gelehrte des XVIII. Jahrhunderts, vom damaligen Verhältnisse des Staates zur Religion gesagt hat, lässt sich auch heute auf das zwischen der Bureaukratie und Religion im allgemeinen bestehende Verhältnis anwenden, namentlich: ». . . . dass sie die Religion als eine nützliche, aber nicht als eine auf Wahrheit beruhende Sache protegiert, und es doch keine Religion

verdient, derart zu politischen Zwecken missbraucht zu werden.«

Die Bureaukratie nimmt eine ganz besonders intensive Stellung gegen jene autonomen Verbände und Korporationen ein, welche ihre wesentliche Tätigkeit und autonome Existenz gegen die Eingriffe fremder Macht und unnützer Bevormundung zu verteidigen verstehen.

Im blinden Hasse gegen freie, wenn auch mit Vorteil für soziale Zwecke gedeihlich aufblühende Korporationen, ist die Bureaukratie imstande, das Leben selbst jener unter ihnen zu vernichten, welche den Staat in der Verwirklichung der ihm speziell zukommenden Aufgaben vertreten. Die Geschichte der Verfolgung einiger humanitären geistlichen Korporationen in Frankreich durch die heutige sozialistisch-bureaukratische Regierung ist mehr ein Ausfluss bureaukratischer Attentate, als eines religiösen Indifferentismus und freimaurerischer Tendenzen.

Die Bureaukratie begreift und duldet keinen Widerstand gegen ihre Anordnungen, indem sie ihn gleich für ein Attentat gegen die Integrität und Sicherheit der Staatsidee und der bestehenden gesetzlichen Ordnung hält. Indessen sollte sie es wissen und daran denken, dass es nur ein natürliches, psychologisch leicht erklärliches Reagieren ist, wenn bei der Ausübung einer voll berechtigten, nichtdestoweniger aber unangenehmen Verteidigung des Rechtes durch den Staat mit Aufbietung der Gewalt, auf seiten der niedergeschlagenen Faktoren der Gesetzlosigkeit Widerstand und Unzufriedenheit vorkommt; derartige oppositionelle Kundgebungen geben immerhin aber weder zur Anwendung kräftigerer Repressalien noch einer Änderung in der Tätigkeit des betreffenden behördlichen Organes einen objektiven Grund.

Ebenso ist nicht gemeint, dass der Staat sofort mit einer selbst notwendigen, durch Recht und Billigkeit angezeigten Tätigkeit einhalten sollte, sobald sich nur unter den Bürgern oder in einem gewissen Kreise der Bürgerschaft Unzufriedenheit mit den erlassenen Anordnungen kundgibt, und sobald nur die bezüglichen Amtsorgane einem Tadel oder

Widerstand begegnen. Es wird immer Verblendete rücksichtlich der eigentlichen Aufgaben des Staatsverbandes, Selbstsüchtige, Übelgesinnte, denen der Staat mit seinen unerlässlichen Einrichtungen im Wege steht, genug in der Welt geben, sie dürfen aber nicht mit Leuten verwechselt werden, die mit legalen Mitteln die Besserung und Beseitigung der in den staatlichen Einrichtungen wahrgenommenen Übelstände anstreben.

In solchen Fällen wird Ruhe, Ernst und das sowohl in der Energie, als auch in der Anwendung der Gewalt zur Bekämpfung der Opposition gegen Anordnungen der Regierungsbehörden eingehaltene Mass, den Staat vor dem sonst auch von gesunden Elementen zu gewärtigenden Vorwurfe, dass er sich unter die Herrschaft der Bureaukratie beuge, in Schutz nehmen.

Es kommt oft vor, dass Einrichtungen welche Anfangs mit Opposition und einem Aufschrei der Entrüstung aufgenommen wurden, mit der Zeit bei vorsichtiger und auf wirklichen Bedarf beschränkter Anwendung sich allgemeine Anerkennung erwarben; — andererseits kommt es aber noch öfter vor, dass in bureaukratisch regierten Staaten fatale, rechtliche und administrative Einrichtungen durch ganze Reihen von Jahren zum unberechenbaren Schaden für den Fortschritt in der Kultur und im Wohlstand fortbestehen, weil sie von der Bureaukratie, die jede Tendenz zur Neuerung als ein Attentat auf ihre Existenz und ihre Rechte betrachtet, als Besitzstand ihres Einflusses mit Energie und Ausdauer verteidigt werden.

Die Staatsidee in der übertriebenen Auffassung der Bureaukratie beruht auf der Kräftigung der Staatsgewalt um jeden möglichen Preis, und ermächtigt ihre Vollzieher, sich zu diesem Zwecke aller Mittel, selbst der Lüge und des Verrates zu bedienen, da sie eben jedes Mittel, wenn es nur zur Kräftigung der Regierungsgewalt führt, als erlaubt

betrachtet. »Ist denn der Triumph einer solchen Staatsidee« — sagt *Henry Michel*[1]) — »nicht eine ausdrückliche Ausscheidung der Rechte der Moral auf dem Gebiet der Politik?«

In dieser falschen Auffassung der Staatsidee ist die Bureaukratie ein bequemes und kräftiges Mittel zur Erhaltung der herrschenden Gewalt, aber nur auf solange, als diese Gewalt selbst nicht geschwächt und gelähmt wird. Bei einer wirklichen Gefahr pflegt diese Macht, wie dies schon oben in dem historischen Teile erwähnt wurde, zu versagen und kündigt ihrem bisherigen Herrn den Gehorsam. Man kann sich ihrer noch eine Zeitlang mit Erfolg zum Niederhalten freiheitlicher Anläufe der Gesellschaft und des Volkes bedienen, aber gegen elementare Umstürze und auswärtige Einfälle ist sie weder Rückhalt noch Schutz.

». . . . Wir sind glücklich und wohl für immer über jene Zeit hinausgekommen«, sprach Abgeordneter Fux im österreichischen Parlamente[2]) noch vor dreissig Jahren, »wo der verknorrte Bureaukratismus gewissermassen als Selbstzweck und als Staatszweck kultiviert wurde, wo die centifolia bureaucratica semper florens besonders in Österreich üppige Blüten trieb. Aber, meine Herrn, wir haben noch einzelne Beamte, die selbst in unserer Zeit noch Mandarinentum kultivieren, die sich noch für eine höhere Kaste im Bereiche der menschlichen Gesellschaft halten und danach ein Benehmen einschlagen, als wäre das Publikum ihretwegen da und nicht umgekehrt. Ich kann es auch nicht verschweigen, ich muss es mit wahrem Schmerz aussprechen — und Jeder, der sich im öffentlichen Leben tiefer umgeblickt hat, wird mir das Zeugnis der Wahrheit geben, — dass es leider eine Anzahl von Beamten gibt, die des Kaisers Rock tragen, und den Eid auf die Verfassung geleistet haben, aber dennoch mit den Verschwörern gegen die Verfassung gemeinschaftliche Sache machen und unter einer Decke spielen;

---

[1]) *Henry Michel* »l'idée de l'état« Paris 1896.

[2]) Stenogr. Protokoll des österr. Reichsrates vom 13. März 1872.

Renegaten und Auswürflinge, die der Rechtsstaat unerbittlich aus seinem Organismus ausstossen muss, wenn er überhaupt fortbestehen will. Aber auch jener Klasse von Beamten wird man den wahrhaft konstitutionellen Geist nicht einflössen, die sanft wie die Tauben, klug wie die Schlangen an jedes System sich anschmiegen und anschmeicheln, deren eigentliches Sinnen und Trachten es nur ist, eine möglichst hohe Sprosse auf der Leiter der Beamtenkarriere zu erreichen, unbekümmert um das Wohl und Wehe des Volkes und des Vaterlandes . . . .«

a) Schablone und Routine.

Eines der hauptsächlichsten und meist charakteristischen Merkmale allgemeiner Natur, welche die Bureaukratie kennzeichnen, ist das blinde Befolgen der Schablone, was die Verteidiger der Ämterherrschaft vollkommen irrig mit dem Begriffe der Routine zu identifizieren pflegen.

Diese falsche Vermengung zweier vollkommen verschiedener Begriffe ist möglicherweise eine der Ursachen, dass in der jetzigen, auf jedem anderen Gebiete so ausgesprochen fortschrittlichen Zeit sich noch der Glaube erhält, dass theoretisch juridisch gebildete Leute mit praktischer beamtenmässiger Bureauschulung eine höhere Befähigung zum Regieren besässen, als diejenigen, welche die Kenntnis des wirklichen realen Lebens, der sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse in den Beamtenberuf mitbringen.

Bei näherer Erwägung dieser Auffassungen zeigt es sich, dass Routine eine durch längere Praxis in einem Berufe erworbene Erfahrung ist. Dieser Erfahrung haben es diejenigen, die sie erwarben, zu verdanken, dass sie in der Schatzkammer ihres Gedächtnisses und der Berufskenntnisse in zweifelhaften Fällen immer irgend ein ähnliches Verhältnis vorfinden, und indem sie sich erinnern, welche Massnahmen die dazumal behandelte Angelegenheit auf den

in jeder Hinsicht richtigen Weg brachte, und wann im analogen Falle eine misslungene Wahl die Erwartungen täuschte, wird es ihnen möglich gemacht, jeden Zweifel glücklich beheben und den bestmöglichen Erfolg der getroffenen Verfügung erreichen zu können.

Aber selbst eine auf diese Weise aufgefasste Routine kann die Tätigkeit der Selbstkritik nicht ersetzen; die auf blosser Gedächtnistätigkeit beruhende Wahl der Mittel, welche in diesem und jenem Falle zur Anwendung gelangen sollten, kann auf keinen Fall an Stelle des Bewusstseins treten, dass der gewählte Weg nicht nur zweckmässig sondern auch vom sozialen Standpunkte aus ethisch, moralisch sei. Es hat doch auch der Dieb seine Routine, und sie dürfte höchstens in seinem Katechismus als Tugend angesehen werden. Die Routine ist nur ein Mittel der Verwaltungsnützlichkeit, aber keine prinzipielle Tugend eines guten Beamten, und kein Ziel der politischen Erziehung der Menschheit. — Es ist gut, wenn sie ein Beamter besitzt, der seinen Beruf gehörig auffasst und jeden Augenblick den eigentlichen Zweck der staatlichen Einrichtungen von den einzelnen, zu diesem Zwecke führenden Mitteln zu unterscheiden weiss, und welcher beim Betrachten seiner Aufgabe im konkreten Falle gleichzeitig ausser den kleinen Details der Angelegenheiten auch die weitergehenden sozialen oder wirtschaftlichen Postulate ins Auge zu fassen vermag. Zu was anderem aber, wenn nicht zur Schablone, muss die Routine in den Händen eines behördlichen Funktionärs werden, welcher sich scheut und es geradezu nicht versteht, sein Augenmerk über die Grenzen seines Kanzleitisches oder über jenen Gesichtskreis hinaus zu richten, welcher sich aus dem Fenster des bezüglichen Amtes überblicken lässt.

Die Routine tötet schon durch ihre die Einzelheiten der Bedürfnisse des öffentlichen und Privatlebens generalisierende Natur, durch mechanische Wiederholung einer und derselben Tätigkeit, den Geist und die Selbstkritik des Wirkens, sie führt zur blinden Nachahmung im Vorgehen, welches gerade

eine selbständige und gut aufgefasste Invention benötigen könnte, — deswegen werden sich ihrer immer nur schwachköpfige Leute, welche täglich und selbstständig zu denken nicht imstande sind, bedienen; ein die Welt und das Leben scharf beobachtender Geist wird die Idee durch die Patrone der Routine nicht nummerieren, sondern er wird seine Tätigkeit nach Massgabe des in jedem Falle besonders durchgeführten Prozesses der psychischen Arbeit gestalten, und wird sich selbst und der Menschheit den Weg zum Fortschritt nicht versperren.

Um die Beamten-Routine, mithin folgerichtig auch die Schablone im Regieren in Schutz zu nehmen, pflegen sich die beteiligten Verteidiger der Bureaukratie auf den Umstand zu berufen, dass sie demjenigen Funktionär, der sie besitzt, seine Berufsarbeit erleichtert, weil sie in vielen Fällen die Notwendigkeit der Wiederholung des Prozesses des Nachdenkens über die Form und den Stil der gegebenen Erledigung beseitigt. Dies ist eine gänzlich irrige Anschauung, und diejenigen, welche sie teilen, kennen offenbar die bodenlosen Abwege nicht, auf welche man sich gewöhnlich beim Nachsuchen im endlosen Ozean des heutigen Staatsformalismus nach einer entsprechenden Schablone für eine spezielle Angelegenheit verirrt.

Dieser Aufwand psychischer Arbeit, welchen ein Amtsfunktionär im bureaukratisch eingerichteten Staate in das Suchen nach einem vollkommen entsprechenden und anwendbaren Schlüssel des Bureauformalismus und in das Bearbeiten der Schablone für den Fall, dass die gegebenen Bedingungen nicht in allem mit dem ausgesuchten Muster übereinstimmen, hineinlegen muss, würde ganz sicher auch einem minder befähigten Beamten zur Zusammenleimung eines eigenen selbstständigen Gedankens genügen, und aus dem Vorrate der geistigen Anstrengung würde wahrscheinlich noch ein

gewisses Prozent zur Ausfindigmachung jener speziellen Eigentümlichkeiten der behandelten Angelegenheit, welche im vornhinein jede Anwendung der Schablone ausschliessen, zurückbleiben.

Das soziale und wirtschaftliche Leben der Jetztzeit ist die Summe so verschiedenartiger, so komplizierter und so inkommensurabler Kundgebungen, dass das Fertigstellen schablonenmässiger Formen ihrer rechtlichen Organisation, der Initiative und der Ingerenz der schärfsten, gründliches theoretisches Wissen mit allseitiger Kenntnis der faktischen Lebensverhältnisse vereint beherrschender Geister vorbehalten werden sollte.

b) Die Schreiberei.

Ein die Bureaukratie kennzeichnendes weiteres Merkmal mehr allgemeiner Natur ist die übertriebene Schreiberei, und die durch sie verursachte Verschwendung materieller und intellektueller Kräfte der Gesellschaft.

Die Sucht, auch die belanglosesten Angelegenheiten zu Papier zu bringen, und die Übertreibung in der schriftlichen Ausfertigung behördlicher Anordnungen verschlang zwar von altersher, insoweit das innere Leben der Behörden mit ihr durchdrungen war, einen unverhältnismässig grossen Vorrat von Kräften der Gesellschaft, welche einer anderen nützlicheren Arbeit hätten zugeführt werden können, aber sie schadete wenigstens der Gesellschaft nicht so, wie dies bei dem heutigen Aufschwunge der amtlichen Schreiberei geschieht. —

Nach Massgabe der Entwickelung der Verhältnisse, als einerseits die Kundgebungen des Regierens über die Grenzen des Bureaus hinaus ans Tageslicht treten mussten, und seitdem andererseits eine Besprechung und Kritik der Einrichtungen und der Handhabung der Gewalt zulässig geworden ist, und aus einer geduldeten Sache, aus einer Gewohnheit zu einem Rechte und zur Pflicht der Bürger und der Gesell-

schaft heranwuchs, ist die Schreibwut der Ämter zu einer wirklichen sozialen Kalamität und zur Krankheit staatlicher Institutionen, zur richtigen Verschwendung von Schreibutensilien geworden.

Anstatt des persönlichen Einschreitens des Beamten, welcher selbst bei mittelmässiger Befähigung eine Angelegenheit an Ort und Stelle in kurzer Zeit beurteilen und mit einigen Worten das anzuordnen und zu regeln imstande wäre, was im Wege der Bureauschreiberei nur nach einer Reihe von Jahren und anstrengender Arbeit erreichber ist, werden Aufträge und Berichte, Berichte und Aufträge jahrelang geschrieben, und die Angelegenheit selbst bleibt fort auf dem alten Standpunkt, — oder es ergeht endlich nach Jahren eine Verfügung, welche dem faktischen Sachverhalte nicht mehr entspricht und beim lesenden Bürger, nach gemachtem Vergleiche mit der inzwischen veränderten Sachlage, ein Lächeln der Bemitleidung hervorrufen, bei der Gesellschaft aber das Ansehen der Regierung und der Behörde kompromittieren muss. —

Die mit der bis zu unfassbaren Grenzen breitgewordenen Schreibsucht verursachte Überbürdung muss naturgemäss durch die heutigen Ämter eine Vernachlässigung aller anderen, für staatliche und soziale Zwecke hochwichtigen Aufgaben, welche nicht auf dem Bekrizzeln ganzer Papierstösse beruhen, mit sich führen. Wann sollen sich eigentlich die Behörden mit der Initiative des Gesamtwohls, des wirtschaftlichen Wohlstandes oder mit Angelegenheiten des Fortschrittes und der Kultur befassen, wenn sie ihre Zeit mit blossem Registrieren der bei ihnen jährlich in die Hunderttausende einlaufenden Akten verbringen? »Vor lauter Bäumen sieht man den Wald nicht« wie das deutsche Sprichwort sagt.

Der heute vorwiegend in der Verwaltung moderner Staaten herrschende Zentralismus, ist unter anderem auch eine Ursache des Umsichgreifens der Schreibsucht und ihrer für

die Organisation der Ämter verderblichen Folgen. Nehmen wir z. B. den Fall an, dass in einem ähnlich der österreichischen Monarchie eingerichteten Staate bei der Eintragung eines gegebenen Namens in die Geburtsmatrikeln insofern ein Irrtum unterlaufen ist, als dieser Name falsch eingetragen wurde. Würde es sich nun, nehmen wir an, darum handeln, den unter diesem falschen Namen ausgewiesenen Bürger zur Entrichtung der einige Kronen ausmachenden Militärtaxe anzuhalten, so wendet sich die staatliche Zentralstelle, welcher die Unmöglichkeit der Ausfindigmachung der bezüglichen Persönlichkeit zur Kenntnis gebracht wurde, an alle Landes-Regierungen, diese weiter an alle Chefs der Bezirke, und diese an alle Gemeindeämter des Landes mit dem Auftrage, zu erheben und anzuzeigen, ob X. Y. nicht etwa aus der betreffenden Gemeinde herstamme, oder ob er dort nicht geboren wurde. Eine solche Anfrage kostet demnach und erheischt die Ausarbeitung vieler Zehntausende von Amtsakten, und da sie auch schriftlich beantwortet werden muss, weiterer unzähliger Zehntausende von Akten, so vieler, als es im Staate Gemeinden gibt. Abgesehen von dem Umstande, dass eine in der Wirklichkeit so geringfügige Sache ausser diesen Hunderttausenden von Amtsakten auch noch eine der ziffermässigen Berechnung sich entziehende, mit dem Schreibgeschäft nicht umfasste amtliche Arbeit untergebener Organe hervorruft, und wenn man bedenkt, dass es im Laufe eines Jahres solcher, wahre Sintfluten von Akten hervorrufenden Begebenheiten hundert oder mehr geben kann, so zeigt sich schliesslich, dass der Staat zur Feststellung der geringfügigsten Umstände in einem Jahre mehrere Millionen Bogen Papier verbraucht hat! Ist das nicht ein durch den bureaukratischen Wahn produzierter Unsinn?

Das eben angeführte Beispiel ist aus dem Leben genommen und gibt kaum annähernd das Mass tatsächlicher Verirrung der modernen Bureaukratie in der Richtung der Verschwendung eigener Kräfte an.

Eine der Ursachen, welche ein Übermass der bureaukratischen Schreiberei und die damit verbundene Erschwerung in der Tätigkeit der Behörden hervorrufen, ist auch die übermässige Sucht der gegenseitigen Kontrolle der Behörden, ohne Verständnis dafür, dass oft die Kontrolle selbst für das allgemeine Ergebnis der Staatsbilanz kostspieliger ist, und den durch die allzu komplizierte Kontrolle geretteten Wert bei Weitem übersteigt.

Der bekannte französische Soziologe *Proudhon* behauptet, dass ». . die Einführung der doppelten Buchhaltung mit jenem unerreichbaren Bewusstsein des »Soll« und »Haben« und mit jenem ganzen System der mannigfachen Verrechnungen, als ein wahres Meisterstück des erfinderischen menschlichen Geistes anzusehen ist.« Ohne den Wert dieser Errungenschaft gehörig begriffen zu haben, hat die Bureaukratie das Prinzip der gegenseitigen Kontrolle umgekehrt und brachte es dazu, dass die Kontrolle die Kontrolle kontrolliert, und diese eine weitere Oberkontrolle erlebt, so dass eigentlich eine endlose Kette entsteht, deren letztes Glied schon kein Bewusstsein seines Zweckes hat, für welchen es funktioniert, es versieht deshalb seine Tätigkeit ohne jedweden Nutzen für das Gesamtwesen.

Madame *de Sevigné* behauptete, eine ältere Dame gekannt zu haben, welche sagen konnte: »Meine Tochter, sage deiner Tochter, dass die Tochter ihrer Tochter weint.« — Gerade etwas ähnliches findet sich bei der heutigen amtlichen Kontrollswut der modernen Bureaukratie, die sich sehr leicht selbst im Ozeane kontrollierender Einrichtungen verlieren kann.

»Es gibt Bureauchefs«, pflegte *Timon* (Ludwig Carmenin), dessen Bemerkungen schon oben im historischen Teile zitiert waren, zu sagen »welche von Früh bis Abends nichts anderes tun, als nur Papierstösse mit »gesehen« — »einverstanden«, — »gut« oder einer ähnlichen Glosse zu versehen haben, hernach dieselben Akten durch ein Schiebe-

fenster ihres Bureaus anderen Chefs des Amtes reichen, welche abermals auf diesen Akten nichts anderes als dieselben Worte: »gesehen«, »einverstanden«, »gut« schreiben, und so geht es fort, und die Federn solcher Schreibmaschinen, wie sie Beamte unter solchen Bedingungen werden müssen, treffen schon mechanisch den betreffenden Platz auf den Akten und kritzeln vollkommen geistesabwesend die Unterschrift. Auf den ersten Gedanken an eine so leichte Amtierung könnte man ähnlich situierte Amtsvorsteher beneiden, indessen scheint es doch nicht eine so angenehme und leichte Beschäftigung zu sein, da sich einer der österreichischen Regenten des verflossenen Jahrhunderts darüber beklagte, indem er eine Zeit nach seinem Regierungsantritte zu denjenigen, die ihn befragten, welchen Eindruck auf ihn die Last des Regierens mache, gesagt hatte: »Das Regieren wäre noch eine Kleinigkeit, aber am ärgsten ist dieses ewige Unterschreiben.«

Über die Ursache der Entstehung der bureaukratischen Vielschreiberei sprach noch im Jahre 1864 der hervorragende österreichische Jurist Reichsratsabgeordneter *Dr. Herbst*[1]) folgende richtige Meinung aus: ». . . . . . Eine vom echt konstitutionellen Geiste durchdrungene Regierung wird bemüht sein, die Geschäfte zu vermindern, sie wird bemüht sein, alles dasjenige abzustreifen, was nicht eigentliches und wahres Geschäft der Regierung ist; sie wird wenige, aber besser gestellte Organe haben, diese Organe aber unter den Schutz einer weit wirksameren Kontrolle stellen, als diejenige ist, die durch Schreibereien und Überwachung durch höhere, durch Zentralbehörden geschaffen werden kann. — Sie wird sie stellen unter den Schutz einer wirklichen Kontrolle durch die öffentliche Meinung und durch die Tätigkeit autonomer Organe; während dagegen eine Regierung, welche noch den alten bureaukratischen Geist nicht losgeworden ist, von der Voraussetzung der Unmündigkeit der Regierten, von der

---

[1]) Stenographische Protokolle des öst. Reichsrates vom 5. Dezember 1864.

Voraussetzung ausgehen wird, dass sie nichts von den Geschäften, die ihr früher anheimfielen, aufgeben könne, dass sie vielmehr gerade durch die freiere Bewegung, welche das verfassungsmässige Leben nach sich zieht, neue Geschäfte gewonnen habe, nämlich die beständige Überwachung und Kontrolle dieser Regungen; eine solche Regierung wird überall und an allen Orten Organe haben müssen, sie wird aber eben auch diesen Organen, weil sie schlecht gestellt und ihrer zu viele sind, nicht vertrauen, sie wird aber auch der Kontrolle, welche die Öffentlichkeit schafft, nicht trauen, sondern Kontrolle auf Kontrolle häufen durch übergeordnete Behörden, durch Ansichziehen des Entscheidungsrechtes in allen wichtigen Angelegenheiten, weil sie dieselben den untergeordneten Organen nicht überlassen kann, und so sehen wir, wenn dieser Geist die Verwaltung beherscht, dass das Budget von Jahr zu Jahr eine Vermehrung der Beamten und die Vermehrung der Auslagen für diese Beamten notwendig machen wird, weil die Vermehrung der Beamten immer neue Geschäfte hervorruft und damit immer neue Lasten für das Volk herbeiführt. — So sehen wir einen beständigen Kreislauf: Mehr Schreiberei, weil mehr Beamte sind und mehr Beamte, weil mehr zu schreiben ist . . . . .«

c) Der amtliche Ton.

Es wird ferner der Bureaukratie sowohl in ihrem mündlichen, wie auch im schriftlichen Verkehre mit der Bevölkerung ein gewisser kasernmässiger unentsprechender Ton allgemein zum Vorwurf gemacht.

In früheren Zeiten, als sich die Klasse der Staatsbeamten überwiegend aus gewesenen Militärs ergänzte, welche gewohnt waren den Bürger vom Standpunkte eines zur Aufrechterhaltung militärischer Disziplin unter den Untergebenen verpflichteten Kommandanten zu behandeln, mochte im Kontakte der Beamten mit der Bevölkerung ein roher, schroffer Ton zur Not angehen. Heute jedoch, nachdem in zivilisierten

Staaten allgemein der Grundsatz angenommen wurde, dass der Beamte ein Vollzugsorgan des durch die Vertretungskörper zum Ausdruck gebrachten Willens der Bevölkerung sei, welche ihn bezahlt, und deren Kontrolle mittelst ihrer Repräsentanten er unterstellt ist, ist es ihm aber verboten, sich eine Art von Superiorität anzumassen, und sich zu der Bevölkerung in Opposition zu stellen; es muss den Staatsbürger empören, wenn er von Seite der Behörden und Beamten einem schroffen und arroganten Ton begegnet; die Bevölkerung beginnt schon ganz genau selbst feine Schattierungen der Rede- und Schreibweise zu unterscheiden — wovon so mancher Beamte-Bureaukrat nichts weiss oder zu wissen scheint.

Ein umsichtiger Ton und eine gewisse Mässigung in der Abfassung mündlicher und schriftlicher Anordnungen und Befehle bezeugt noch nicht, wie einige Bureaukraten irrig meinen, den Mangel an Energie; — nur Geschöpfe niederer physiologischen Ordnungen lassen sich eher von der Peitsche als durch Zureden regieren, obwohl auch rücksichtlich der Dressur der Tiere die Meinungen Sachverständiger diesbezüglich sehr geteilt sind. Der Mensch, als ein mit Vernunft begabtes Wesen, folgt meistens, wenn er weiss, dass man folgen soll, und folgt in diesem Falle wenigstens lieber, leichter und nachhaltiger. Wenn er aber folgt, weil er muss, so ist keine Gewähr vorhanden, ob er nicht bei der nächsten sich bietenden Gelegenheit den ihm auferlegten Zwang abzuschütteln trachten wird.

. . . »Die amtliche Rede- und Schreibweise« sagt *Robert Mohl*[1]) »ist nicht die kokettierende des Salons oder die geistreich spitzige einer Aufnahmsrede in die französische Akademie. Allein Grobheit ist keine Würde, vielmehr das Gegenteil; — Insolenz beweist nur den Mangel an eigener Bildung. Beide aber machen Todfeinde.« — Der Beamte spricht und schreibt immer im Namen des Gesetzes und des

---

[1]) *R. Mohl*, »Politik.«

Staates, aber nicht zu einem Sklaven, sondern zu einem freien Bürger dieses Staates und zum mittelbaren Legislator jenes Gesetzes, welches seinen Worten oder seiner Schrift Macht verleiht. Mit der Gleichheit vor dem Gesetze lässt sich auf keinen Fall Schroffheit und Taktlosigkeit in der Abfassung amtlicher Akten rechtfertigen. Der Vorgesetzte, welcher ein solches Behandeln der Bürger durch seinen untergebenen Beamten duldet, liefert selbst den Beweis dafür, dass er seiner Aufgabe nicht gewachsen ist, und lässt vermuten, dass dieses, was er nicht verhindert oder nicht zu verhindern vermag, in seiner eigenen Absicht und Gesinnung gelegen ist.

Früher konnte die Vernachlässigung der Bedingungen des Kontaktes mit der Bevölkerung dem Amte eher angehen und rief in der Gesellschaft die verdiente Reaktion nicht hervor, aber heute ist das Bewusstsein der Unabhängigkeit und der Freiheit vor dem Gesetze so gewachsen, dass die Gesellschaft nicht einmal den Schein von Geringschätzung der Freiheit duldet. Es kommt daher ziemlich oft vor, dass eine verletzende Form irgend einer behördlichen Anordnung eine grössere Erbitterung und Entrüstung hervorruft, als das eigentliche materielle Unrecht oder die durch das Amt auferlegte Last. Bei spezieller Besprechung der fiskalen Bureaukratie wird Gelegenheit geboten werden, das soeben angeführte Symptom noch genauer zu erörtern. Hier ist nur noch zu bemerken, dass dieses Symptom eine der kräftigsten Ursachen der Abneigung ist, welcher die Bureaukratie bei der Gesellschaft begegnet.

So wie einerseits eine zu grosse Nachsicht der Gesellschaft, welche sich im vorgeschriebenen Wege ihre Rechte bis zur Erlangung voller Genugtuung verfolgend, eine nicht entsprechende Behandlung seitens der Beamten nicht gefallen lassen sollte, zu dem Umsichgreifen des in manchen Staaten verbreiteten bureaukratischen Fehlers der Behandlung der Staatsbürger »von oben herab« beigetragen haben mag, — so muss andererseits zugestanden werden, dass der Staat mitunter selbst Bedingungen schafft, unter welchen oft der

taktvollste und besterzogene Funktionär im Verlaufe der im unangenehmen Staatsdienst verbrachten Zeit bei jeder Berührung mit dem Publikum schroff, unhöflich, kleinlich peinigend und abstossend wird. Dies pflegt meistens bei dem Personal der Verwaltungsexekutive, welches pflichtgemäss in tägliche Reibungen mit dem öffentlichen Leben und dem Interesse der Individuen kommt, stattzufinden. Überbürdet mit einer oft schwierigen, wenn nicht geradezu unausführbaren Aufgabe (wie z. B. bei Eintreibung von Gebühren von mittellosen Steuerpflichtigen), im Bewusstsein, nur Werkzeuge einer oft ungerechten Idee und ungebührlicher Forderungen zu sein, sind sie selbst oft der Not anheimgegeben. Können denn diese bewussten oder unbewussten Pioniere der modernen Bureaukratie sich vor dem Verfallen in einen gewissen Pessimismus, eine moralische und physische Gereiztheit schützen, welche beim längern Andauern einer solchen Berufstätigkeit zur zweiten Natur wird, fortwährende Konflikte mit der Bevölkerung verursacht und allgemeine Klagen hervorruft? Es genügt, sich diese Sklaven des heutigen bureaukratischen Systems anzuschauen, wie sie hinterm Post-, Eisenbahn- oder Kassaschalter in einer dumpfen Atmosphäre oder in der rasendsten Zugluft, in Rauch und Lärm, in eine fieberhafte ihre Kräfte übersteigende Arbeit vertieft, hocken, für Briefe, Geld, Dokumente u. dgl. oft über ihre materielle Möglichkeit hinaus haften, und es wird nicht schwer fallen, zu gestehen, dass eine solche den ganzen Organismus absorbierende, alle edleren Triebe vernichtende und physisch entartende Arbeit, keineswegs eine Schule des salonmässigen »savoir vivre« und des Taktes sein kann.

d) Die Kleinlichkeit.

Der Bureaukratie wird weiter eine übertriebene Kleinlichkeit, eine Art von greisenhaftem Kindischwerden, vorgeworfen, welche sich dadurch bekundet, dass auf geringfügige Sachen bloss momentaner, lokaler, vorübergehender

Bedeutung ein übertrieben grosses Gewicht gelegt, dabei aber gleichzeitig die Regelung und Überwachung wirklich wichtiger Angelegenheiten vernachlässigt wird. Dies geschieht schon aus blossem Verschulden der Schwäche der menschlichen Natur, welche leichter zum Denken an Kleinigkeiten hinneigt, als an Sachen, welche eine grössere Geistesanstrengung erfordern; — um so mehr hätten sich aber staatliche administrative Einrichtungen, welche doch soziale Musterverbände zur Beglückung der Menschheit sein sollten, prinzipiell vor dem Verfallen in diesen Fehler zu hüten. Die Gesetzgebung bietet in dieser Hinsicht ein negatives Beispiel, indem sie mit überschwänglicher Genauigkeit die Tätigkeit der Behörden bis in die kleinsten Details normiert, gleichzeitig aber, und zwar eben zufolge dieser übergrossen Sorge um nebensächliche Kleinigkeiten, wichtige prinzipielle Sachen übersieht. Immer öfter kommt es auch vor, dass die Gesetzgebung sich mit komischem Eifer auf die Normierung von Details in öffentlichen Angelegenheiten verlegt, deren allgemeine Grundzüge inzwischen zufolge der an der Tagesordnung befindlichen und bereits vorgeschrittenen sozialen Reformen schon stark ins Schwanken geraten. Indem aber an die bureaukratische Verwaltung inzwischen neue Vorschriften ergangen sind, schenkt sie der nahenden Elementargewalt, welche demnächst das Einhalten jener Details entbehrlich machen wird, keine Aufmerksamkeit und legt ein solches Gewicht auf deren formelle Anwendung, als wenn sie ewig dauern sollten, und als ob durch das Auswendiglernen und allseitige Erprobung jeder geringfügigsten Bestimmung das Heil der Menschheit bedingt wäre. Es kommt auch keinem Priester der Bureaukratie in den Sinn, dass der Staat ein Faktor der Kontinuierlichkeit grundsätzlicher sozialer Einrichtungen, aber keine Institution zur Regelung administrativer Spielereien ist.

Wenn die Verwirklichung des Bestrebens, für jede, auch die unbedeutendste Kundgebung des menschlichen Lebens, eine die Zulässigkeit und die Bedingungen dieses oder jenes faktischen Verhältnisses normierende spezielle gesetzliche Vor-

schrift zu beschaffen, das Mass der Kultur und des Fortschrittes sein soll, so wäre in diesem Falle das preussische Volk (ich sage nicht das deutsche, weil diese irrige obwohl oft gebrauchte Bezeichnung kein kongruenter Begriff ist) das Ideal eines Kulturvolkes. Aus der Geschichte der letzten Jahrhunderte und Zeiten kann man aber etwas ganz anderes lernen.

Die geschichtliche Entwickelung des erwachenden Freiheitsdranges bei diesem Volke lehrt am besten, wie leicht die Geistessphäre durch die Gewohnheit der für jede Kategorie der Kundgebungen des sozialen Lebens vorgeschriebenen Fesseln und Formeln angesteckt werden kann. Das heute dort herrschende bureaukratische System ist nichts anderes, als das selbst in Fragen von höchster Bedeutung zur Eigenmächtigkeit ausgewucherte Produkt der ursprünglichen falschen Vorliebe für die angebliche »Ordnung« in Kleinigkeiten.

Und so geschieht es allgemein. Zuerst werden mit gesetzlichen Vorschriften jene kleinen, angeblich vollkommen belanglosen Kundgebungen des freien bürgerlichen Willens eingeengt, an deren Schutz es doch niemandem gelegen sein kann, weil sie ja nicht das Wesen der Freiheit bilden und ihr Fassen in feste Regeln eine Auswucherung der Form über den Inhalt nicht befürchten lassen sollte. Dieser Hoffnung sich hingebend, tragen auch diejenigen zur Vernichtung des Geistes der Freiheit bei, welche schon aus dem Titel ihrer eigentlichen Aufgabe zu seinem Schutze berufen sein sollten. Indessen, wie das Sprichwort sagt, »l'appétit vient en mangeant«, sobald daher den kleinen Auswüchsen des menschlichen Willens, wie dies zu Zwecken der Selbsttäuschung genannt zu werden pflegt, Schranken gesetzt, und sie in spezielle Rahmen gefasst wurden, kommt natürlich die Reihe an weitere, wichtigere Lebenselemente, weil diese zu eng mit den vorhergehenden verwachsen sind, um sie brach liegen lassen zu können, — mithin verfallen auch sie der successiven Einschränkung in Formen, die auf keinen Fall überschritten werden dürfen, und von den geringfügigen zu den wichtigsten Kundgebungen

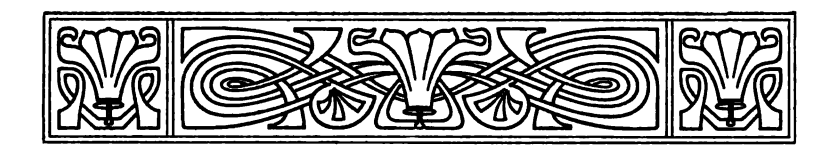
fortschreitend, wird langsam das ganze soziale und bürgerliche Leben in die Zwangsjacke hineingepresst, welche für jede freie Tätigkeit zum Maulkorb wird.

». . . . Jeder Mensch«, sagte einmal der bereits oben zitierte Reichsratsabgeordnete *Dr. Herbst* [1]), »kann ein Bureaukrat sein, und ob er ein Gelehrter oder ein Professor ist, ob er ein Kaufmann ist, er kann doch ein Bureaukrat sein, und jede Institution kann zu einer bureaukratischen werden, ob sie nun im Bureau eines Ministerialrates oder im Bureau einer Handelskammer, oder ob sie in der Kanzlei einer Fakultät ihren Platz hat. — Darin finde ich nicht das Wesentliche, wer der Bureaukrat ist, sondern das Wesentliche der Bureaukratie besteht darin, dass sie die Form über die Sache stellt, dass sie der Sache genug getan zu haben glaubt, wenn nur die Form erfüllt ist. . . . .«

In der Rolle des Vollstreckers der auf diese Art entstehenden, das Leben organisierenden Vorschriften lässt sich die Bureaukratie durch den Grundsatz leiten, kleine Steinchen des Anstosses auf dem Lebenswege zu beseitigen, halsbrecherische Löcher bleiben aber fortbestehen. Sie macht den Eindruck eines den Blitzzug führenden Maschinisten dessen ganze Aufmerksamkeit nur darauf gerichtet ist, dass die Hähne, Handhaben und Stäbchen des Lokomotivmechanismus immer blank geputzt sind, und unterwegs nur diese Kleinigkeiten im Auge behaltend, für den Fall der Gefahr den ihn selbst und die seiner Obhut anvertrauten Leute bedrohenden Abgrund übersieht. —

---

[1]) Stenogr. Protokoll des österr. Reichsrates vom 4. April 1865.



VI.

Die Bureaukratie im Amte.

a) Vorbereitung der zukünftigen Beamten-Bureaukraten.

Um von den Kundgebungen der Bureaukratie in den Ämtern, d. i. in der Wiege und im hauptsächlichsten Gebiet ihrer Herrschaft zu reden, kann man nicht unterlassen mit der Definierung des staatlichen Amtes, wenigstens in kurzen Worten den Anfang zu machen, da es sich nicht leugnen lässt, dass der Staat mit seiner immer mehr komplizierten Verwaltungsorganisation in der Entwickelungsgeschichte der Bureaukratie die erste Rolle übernommen hat, und dass die Staatsämter Pflanzstätten des bureaukratischen Systems geworden sind, während die autonomen und Privat-Institutionen ihnen auf diesem Felde nur mit Mühe Konkurrenz machen konnten, und wenn man in dieser Sphäre heute der sich verbreitenden bureaukratischen Krankheit begegnet, so ist sie zweifellos nur das Ergebnis der blinden Nachahmung der staatlichen Einrichtungen.

Es bedeutet also das staatliche Amt in subjektiver Auffassung, analog zu der oben im historischen Teile angegebenen Definition des Amtes im Allgemeinen, die Gesamtheit der Pflichten und Berechtigungen zum Leiten und Erfüllen aller jener Aufgaben, welche dem Staate von der Idee des

staatlichen Verbandes gegenüber den eigenen Bürgern und anderen Staaten auferlegt werden; in objektiver Bedeutung dagegen, die durch Vorschriften bezeichnete Sphäre dieser Berechtigungen und Aufgaben des Staates. Staatliche Ämter und Behörden sind daher Einrichtungen zur Besorgung einer bestimmten Sphäre der aus dem Berufe und Ziele des Staates resultierenden staatlichen Funktionen.

Die Verwirklichung der Staatsidee ist der Zweck ihres Entstehens; Ämter sind ein unerlässliches Mittel zur Erreichung dieses Zieles, und sie sind diejenigen Organe, welche konstant an der Verwirklichung der Sendung des vorläufig höchsten sozialen Verbandes, wie es der Staat ist, mitzuwirken haben. Mit ihrer Hilfe zieht der Staat die Tätigkeit der Individuen und sozialer Verbände aller anderen Kategorien auf eine gewisse konstante, qualitativ und territoriell bestimmte und begrenzte Art zu Zwecken des Gesamtwohls heran.

Ausser den leitenden Prinzipien sind zur Erfüllung der auf dem staatlichen Verbande lastenden Aufgaben auch Menschenkräfte und materielle Mittel nötig. Die zur Ausübung dieser Rechte und Pflichten des Staates berufenen Personen nennen wir Staatsbeamte.

Kein Amt im allgemeinen, und ebenso wenig auch das staatliche Amt, besitzt von sich selbst aus eine Gewalt, sondern erhält sie im Wege der Überweisung von anderen staatlichen Faktoren, welche, ohne Ämter zu sein, eine auf der Überlieferung, dem bisherigen Besitzstande oder auf dem Willen der Gesamtbevölkerung beruhende selbständige Gewalt haben. Solche Faktoren sind in monarchischen Staaten die Regenten, entweder allein oder in Gemeinschaft mit der Volksvertretung, in anderen die Letztere allein.

Der beschränkte Charakter der dem staatlichen Amte zukommenden Gewalt und ihre mittelbare Abkunft, ist eine ganz natürliche Folge des Berufes des Amtes; — es soll nicht Ziel, sondern einzig ein Mittel, jenes mechanische Organ sein, welches von der Staats-

idee und dem sogar über derselben stehenden Volkswillen behufs Erreichung des gemeinsamen Wohls gelenkt wird.

Jedes Staatsamt soll einen sowohl nach oben wie auch nach unten begrenzten Wirkungskreis haben, d. h. sowohl im Verhältnisse zum leitenden Staats-Oberhaupte als auch zur Gesellschaft. Diese Beschränkung ist in den bezüglichen Gesetzen und zwar ebenso in den konstitutionellen Grundgesetzen, als auch in den Verwaltungsvorschriften enthalten. Die Ersteren enthalten allgemeine Grundprinzipien hinsichtlich der Errichtung der Ämter, des Rechtsverhältnisses der Beamten und der Verantwortlichkeit des höchsten Regierungsrepräsentanten, d. i. der Minister gegenüber der Volksvertretung, die Anderen enthalten spezielle Bestimmungen über die Einrichtung der Behörden und ihr gegenseitiges Verhältnis, materielle Vorschriften über die Besorgung und formelle Erledigung einzelner Verwaltungsangelegenheiten durch die Behörden.

Eines der Haupterfordernisse zum Antreten eines Staatsamtes im modernen Rechtsstaate ist eine gewisse, durch Vorschriften normierte, dem Berufe der betreffenden Kategorie des Staatsdienstes angepasste Berufsbildung, deren Ausmass für die einzelnen Dienstzweige durch eine allgemeine Schablone derart bestimmt erscheint, dass in der gegebenen Kategorie der niedrigste und höchstgestellte Funktionär sich mit einem und demselben Masse der Berufsbildung ausweisen.

Dasselbe findet Anwendung in den richterlichen und administrativen Berufen, welche, wenn nicht was die Zahl, so auf jeden Fall was das Ansehen anbelangt, den ersten Platz in der Stufenleiter der Staatsämter einnehmen und die gleichen juridischen Studien ebensogut vom niedrigsten Funktionär wie vom Minister verlangen; nicht weniger gilt dasselbe auch in anderen sogenannten Fachkategorien, welche ganz mit Unrecht den zweiten Rang in der Reihe der Staatsämter behaupten.

Indem das Staatsamt in der Jetztzeit jedem Staatsbürger, der sich mit der vorgeschriebenen Fachbildung auszu-

weisen vermag, wenigstens theoretisch zugänglich ist, und diese Fachbildung in der Regel die wichtigste Qualifikationsbedingung des Beamten ausmacht, erscheint es angezeigt, bevor von anderen die Merkmale der Bureaukratie der Ämter hervorrufenden Seiten und Eigenschaften des Beamtenstandes die Rede sein wird, die Frage, wie die Bildung der heutigen Beamten beschaffen, und ob in ihrer Einrichtung nicht etwa eine der hauptsächlichsten Ursachen des Überhandnehmens der Bureaukratie gelegen sei, genauer ins Auge zu fassen.

Weil, wie schon bemerkt wurde, in der Organisation der heutigen Staaten die Beamten-Juristen eine dominierende Stellung einnehmen und vorwiegenden Einfluss auf den Gang sämtlicher Staatsangelegenheiten ausüben, so drängt sich die Frage auf, ob die juridische Bildung in ihrer heutigen Einrichtung dem Beamten eine genügende Grundlage zur Erfüllung seiner immer schwieriger werdenden Aufgabe bietet, und ob sie dem Staate durch diesen Beamten jenen Nutzen verschafft, welchen er von ihm unter den heutigen stark veränderten Bedingungen erwarten muss.

Es wird gegenwärtig so viel über den Wert akademischer Bildung, über absolvierte Universitätsstudien gesprochen, dabei aber nicht erwogen, dass diese Bezeichnungen rein formeller Natur, ausser einer nicht besonders vielsagenden Vermutung kein genaueres Mass dieses Wertes des Wissens angeben, welchen sie eigentlich zu bestimmen hätten. Den weiteren Bevölkerungskreisen genügt, wenn sie ihre Interessen den Händen des Amtes anvertrauen, der Glaube und die Überzeugung, dass »ihre Rechte in Händen von Beamten, welche juridische Studien absolviert haben, sicher ruhen können«, und davon wird auch die allgemeine Überzeugung abgeleitet, dass das Rechtsstudium zugleich Studium der Gerechtigkeit und des öffentlichen Wohls sei.

Vergegenwärtigen wir uns jetzt den Bildungsprozess eines heutigen Staatsbeamten-Juristen, dabei nur, um eine

weniger strikte Beweisführung zu vermeiden, einen Kandidaten von musterhaften Eigenschaften, Fähigkeiten und Fleiss in Betracht ziehend.

Nach Beendigung der Mittelschule und nachdem er zum Zeichen seines mehrjährigen vertrauten Verkehres mit den Geistern des klassischen Altertums und des mittelalterlichen Humanismus, wie auch als Belohnung dafür, dass er sich von den verderblichen Strömungen des realen Lebens und von den Umsturztheorien der modernen Welt möglichst fern hielt, das Patent der Reife zum Beginne höherer Studien erlangt hat, verlegt sich der junge Rechtskandidat mit allem Eifer aufs Studium. Die Encyklopädie des Rechtes, die Institutionen, die römische Rechtsgeschichte, Gajus, Corpus juris u. s. w. füllen langsam seinen Geist aus, welcher sich jetzt im strikten, theoretischen, abstrakten Denken noch während der Gymnasialstudien gehörig geübt, mit Begeisterung in die Geheimnisse des grundzügigen juridischen Wissens versenkt. Die Neuheit unbekannter Theorien, die Verschiedenheit theoretischer Grundsätze und Begriffe von den bisher in seinem noch kurzen Leben zufällig begegneten, nichtdestoweniger aber dauerhaft seinem Geiste eingeprägten Bedingungen des wirklichen modernen Lebens, berührt anfangs freudig den jungen Studio, hie und da blitzt im jungen Kopfe der Eindruck eines unverhältnismässig geringen Wertes der mühselig ergründeten, durch Zeit und Verhältnisse den Zielen des modernen Lebens fernliegenden Theorien auf, aber bald überwiegt der immerfort eingeredete Glaube, dass nur gründliches Studium der trockenen Theorie zu wirklichem Wissen und zur Bildung führen.

Der den jungen Forschern der Rechtstheorie gewöhnlich eigene Ehrgeiz im Bewältigen der Schwierigkeiten des trockenen Denkens und der casuistischen Knacknüsse spielt hier auch eine gewisse Rolle. Dieses ewige Hineinschweifen in die grenzenlosen Labyrinthe der abstrakten trockenen Theorie wird im weiteren Verlaufe der Studien zur Notwendigkeit, welche von manchem Studenten der Rechte irrig für ein

Erwachen der Vorliebe zur gewählten Wissenschaft gehalten wird.

Es könnte scheinen, dass das Studium der römischen Rechtsgeschichte ein unerlässlich notwendiger Weg zum Erkennen der systematischen Entwickelung sei, welche seit den ältesten Zeiten einzelne Rechtsgrundsätze und alle jene Faktoren durchzumachen hatten, die zum kunstvollen Aufbau des römischen Rechtes beigetragen haben. Indessen zeigt ein näheres Betrachten des Weges, auf welchem die Rechtswissenschaft in den ersten Anfängen der Studien fortschreitet, dass dem jungen Kandidaten ein Vorrat blos zu memorierender Kenntnisse gereicht wird. Angefangen vom Dekalog bis auf die Prokulianen und Sabinianen, kann er auswendig die Dekrete römischer Kaiser und die Senatusconsulta aufzählen, aber er weiss nicht die evolutionäre Entwickelung darzustellen, welche einzelne Rechtsbegriffe auf Grund der damaligen sozialen Verhältnisse und historischen Tatsachen durchmachten, und auf diese Weise die erworbenen theoretischen Kenntnisse für das Verständnis späterer Kundgebungen in der Entwickelung der Rechte nutzbar zu machen.

Seit allem Anfang der Studien wird dem Studenten der Rechte die irrige Meinung eingeimpft, dass das Recht ein Aufbau philosophischer Theorien wäre, statt ihn zu lehren, die Entwickelung des Rechtes auf der Grundlage der Charaktere einzelner Völker und der historischen Wahrheit, welche nicht so bald wie philosophische Hypothesen zum Schwanken zu bringen sind, zu erforschen.

Nicht besser ist es mit dem Studium der Pandekten bestellt, bei welchem das System meistens über den Inhalt, die Gedächtnistechnik über den eigentlichen Studienzweck, der das Verständnis des modernen Rechtslebens im Lichte seiner historischen Entwickelung verfolgt, dominiert. Das Eingehen in die Ergründung der Richtigkeit der von einzelnen Gelehrten des Altertums vertretenen Rechtsansichten absor-

bieren und nehmen den jungen Geist des Juristen zum Nachteil anderer wichtigerer Kenntnisse ein. Dabei beziehen sich diese altertümlichen Rechtsanschauungen oftmals auf solche Kleinigkeiten, dass sie nicht einmal in Epochen eines gegen den heutigen bei weitem geringeren Wertes der Zeit irgend einen Zeitaufwand zur Anstrengung des Geistes verdienten.

Am ärgsten verhält es sich mit dem Studium des Strafrechtes, welches so chaotisch, so unsystematisch betrieben wird, dass der absolvierte Jurist ausser abstrakten Kenntnissen der Strafrechtstheorien und ausser den trockenen mnemotechnisch erworbenen Grundzügen des Strafrechtes, die allgemeine historische Entwickelung desselben bei einzelnen Völkern nicht darzustellen versteht. Nachdem er gelernt hat, Rechtsbegriffe synthetisch aufzubauen, ist er nicht imstande eine Analyse der allereinfachsten Kundgebung des Gewohnheitsrechtes durchzuführen, oder den memorierten Grundsatz einem praktischen Beispiele anzupassen. Wie jedes Recht, ist auch das Strafrecht ein historischer und kein philosophischer Aufbau, daran hat man aber bei der Zusammenstellung der heutigen Programme der Rechtsstudien zu wenig gedacht.

Die Rechtswissenschaften, mit denen der Rechtskandidat im weiteren Verlaufe seiner Studien bekannt wird, wie z. B. das kanonische Recht, das deutsche Privatrecht, die deutsche Rechtsgeschichte, das Handels- und Wechselrecht ergänzen successive den Vorrat an Theorien, welche im weiteren Berufsleben zum Untergrunde zu dienen haben, auf welchem der absolvierte Jurist weiter die Bilder der praktischen Rechtspflege auszumalen hat, um in der letzten Studienepoche dem Studium der politischen, ökonomischen Wissenschaften und des formellen Rechtes obzuliegen. Auf allen diesen Gebieten herrscht aber die Theorie gegenüber dem praktischen Erlernen der Gerechtigkeit, das trockene Memorieren der mit dem Leben und der geschichtlichen Entwickelung der Menschheit in keinem Zusammenhange stehenden Kenntnisse gegenüber

der Erkenntnis der Ursachen vor, welch' letztere die Summe der Rechtsanschauungen des grössten Teiles jeder staatlichen Gesellschaft, d. i. des Volkes ausmachen. Das von den Theoretikern immer für eine Domäne höherer aufgeklärter Geister angesehene Rechtsgebiet wird im Studium auf das Durchforschen fremder Einrichtungen und Theorien, da sie den Grund zur Heranbildung heutiger Rechtseinrichtungen gaben, beschränkt, wobei die Frage nicht in Betracht gezogen wird, ob es denn für das Wohl der Gesellschaft nicht etwa besser wäre, wenn zur Grundlage dieser Einrichtungen einheimische, lokale und nationale Rechtsbegriffe und Gepflogenheiten des Volkes, für welches doch in erster Reihe die heutigen Rechte bestehen, genommen worden wären. Man sagt, dass das römische, das deutsche Recht Grundlagen der heutigen Einrichtungen und Rechtsbegriffe seien, aber für wen? Etwa für alle Bürger des heutigen Staates?

Die Folge einer solchen Denkungsart und einer solchen Einrichtung des Rechtsstudiums, bei welcher die Lehre des einheimischen Rechtes entweder gar nicht existiert, oder bloss als unobligater Gegenstand auf eine sehr geringschätzende Weise behandelt wird, ist die vollkommen erklärliche Dissonanz zwischen dem Rechte und seinen Vollziehern einerseits und der Bevölkerung andererseits, der es schwer fällt, ohne vertiefte Studien sich zur Höhe der abstrakten rein philosophischen Rechtswissenschaft hinaufzuschwingen.

Das heutige juridische Unterrichtssystem mag vielleicht zur Heranbildung von Gelehrten, nicht aber zur Vorbereitung praktischer Rechtsvollzieher gut sein. Es ist daher nicht zu verwundern, dass der an das fortwährende Eindringen in die Theorie und die Systeme gewohnte Geist des Studierenden die Gesamtgestaltung rechtlicher Einrichtungen nicht anders begreifen kann, als einen abstrakten philosophischen Bau, in welchem ein Wort der Definition mehr gilt, als der ganze

Gedanke und das Ziel, diese — wenn man sich so ausdrücken darf — geistigen Seiten des Rechtes.

Der absolvierte Hörer der Rechte kann logisch denken, kann verwirrte Rechtsrätsel lösen, welche ein beliebter Stoff der Leiter seiner Studien waren, aber auf die blosse Erwähnung des Geistes der Gesetze, des Rechtbewusstseins zuckt er ungläubig die Achseln, indem er diese Begriffe in seinen Doktrinen nicht vorfindet; zum Aufbau prinzipieller sozialer Ideen fehlen ihm vor allem die grundsätzlichen Kenntnisse, da er die im Studienprogramm geringgeachteten sozialen Wissenschaften kaum vorübergehend berührt hat, und schliesslich geht ihm auch die hiezu nötige Begeisterung ab, welche ihm durch die trockene, auf dem Grunde fremder Verhältnisse aufgewachsene Theorie genommen wurde.

Was für ein Los erwartet den mit einer solchen Bildung ausgestatteten Juristen im praktischen Berufe, dessen verschiedene Zweige jetzt vor ihm offen stehen?

Vor allem wird er schon in den ersten Anfängen eines jeden Berufes enttäuscht, weil er sich sehr bald davon überzeugt, dass die ausgeklügelten Rechtstheorien und die philosophischen Systeme, mit welchen er den Kopf überfüllt hat, für ihn zwar sehr wertvoller Schatz sind, von dem er aber im praktischen Leben keine Nutzanwendung machen kann; sie sind ein mit grossem Arbeitsaufwande erworbenes Kapital, welches sich aber für die Bedürfnisse praktischer Tätigkeit in dem seiner Obsorge übergebenen Amte nicht ausnützen lässt. Nur in wenigen Ausnahmsberufen des Staatsdienstes ist dem absolvierten Juristen die Möglichkeit geboten, weiter dem Studium der Rechtstheorien obzuliegen, in den meisten amtlichen Dienstzweigen kann er aber keine Rechtsstudien fortsetzen, weil die schwierigen Aufgaben des praktischen Dienstes vollständig seinen Geist und seine Zeit absorbieren.

Hier muss man vom Piedestal der ausgeklügelten Theorie auf das harte und unbekannte Feld der Wirklichkeit herabsteigen, man muss

an den komplizierten Mechanismus des modernen sozialen Lebens, welches man fast gar nicht kennt, Hand anlegen. Einerseits ein gewisser Ehrgeiz, um nicht die Unkenntnis der oft primitivsten praktischen Begriffe und Grundsätze zu verraten, nach welchen die wirkliche Welt regiert wird, und für welche der junge Beamten-Kandidat trotz eifrigster Umschau in seiner Schatzkammer theoretischen Wissens keine entsprechende Formel und verstandesmässige Konstruktionen finden kann, andererseits eine gewisse Misstimmung gegen die Autoren der Studienprogramme, welche für die Praxis keine erforderliche Bildung geben, wie auch gegen sich selbst, dass man durch eigenen Antrieb seine Kenntnisse ausserhalb dieses Programmes nicht erweitert hat, rufen schon im Anfange der Laufbahn eines jeden Beamten eine starke Erbitterung, Entmutigung und Abspannung hervor.

Einerseits die Unmöglichkeit eines weiteren Herumschweifens in den Sphären der Theorie, wie zu Zeiten der Universitätsstudien und der beliebten Auflösungen kasuistischer Rechtsrätsel, die mit dem neuzeitlichen Leben nichts gemein haben, andererseits der Mangel einer Grundlage zum entsprechenden Beurteilen der täglichen Kundgebungen des Lebens, führt in der Folge beim jungen Beamten zu einer gänzlichen Abkühlung der Vorliebe für den gewählten Beruf; er nimmt gegenüber den Strömungen des sich abspielenden sozialen Lebens, wie auch gegenüber allen Menschen nicht beamtlicher Berufe einen kühlen Standpunkt ein, und der theoretischen Tiefe rechtsphilosophischer Forschungen folgt Seichtigkeit, Gleichgiltigkeit und Apathie in der Beurteilung von Kundgebungen des seiner Obsorge anvertrauten sozialen Lebens.

Man könnte annehmen, dass in der Berufsarbeit des Beamten die gegenseitige Rückwirkung der Theorie der Rechtswissenschaften und der praktischen Äusserungen des Lebens kräftig zum Ausdruck gelangen sollte, und dass im Beobachten dieser gegenseitigen Rückwirkung der Beamte genügende Zufriedenstellung und den Eindruck finden dürfte, dass er in der kulturellen und sozialen Entwickelung seiner Mitbürger

einen hervorragenden Faktor bilde. So sollte es wirklich sein, sofern faktisch die Bedingung der strikten, gegenseitigen Rückwirkung dieser soeben erwähnten Mitfaktoren des Rechtsstandes im Staate vorhanden wäre.

Ein solches gegenseitiges Rückwirken der Rechtstheorie und des wirklichen Lebens ist aber nur dort möglich, wo das Recht auf dem Weg natürlicher Entwickelung aus einheimischen Grundstoffen, wie es die angeborenen Instinkte und Rechtsanschauungen der betreffenden Gesellschaft und ihre durch die ältere Überlieferung selbst von der Rechtsphilosophie geheiligten Rechtsgewohnheiten sind, entsteht. Dagegen kann aber diese Rückwirkung nicht in unseren Verhältnissen stattfinden, wo die Hauptgrundsätze der ganzen Rechtsorganisation nur ein aus einer Welt fremder Begriffe und fremder Verhältnisse importiertes Produkt sind, die nur deswegen für vorzüglich und unersetzbar gelten, weil man nicht versucht, sie durch andere zu ersetzen.

Bis auf den heutigen Tag, wird auch die Vorzüglichkeit des römischen Rechtes anerkannt ungeachtet dessen, dass das auf seinen Grundlagen aufgebaute römische Reich schon seit vielen Jahrhunderten in Trümmer fiel. Der Grund dafür liegt nteru Ausschliessung jeder anderen Ursache darin, dass es kein spekulatives Produkt war, sondern sein Entstehen den zeitgenössischen sozialen Bedürfnissen und Anschauungen verdankte, sich selbständig herausbildete und nicht künstlich gemacht wurde, dem Verständnis seiner Notwendigkeit entsprossen, nicht aber ein Gebilde geistiger Spekulation war. Damals konnte wohl von der Rückwirkung der Theorie auf die Praxis und umgekehrt die Rede gewesen sein, aber nicht heute, wo die Anforderungen beider überwiegend verschieden sind und sich oft diametral gegenüberstehen.

Die Praxis hält einige theoretische Grundsätze für irrig. Die Bevölkerung, deren angeborenen Begriffen einige der

verbindlichen Rechtsprinzipien vollkommen fremd und aufgedrängt erscheinen, blickt die Rechtsinstitutionen misstrauisch an; sie beugt sich vor denselben nur gezwungen, und indem sie sich viele der verbindlichen Vorschriften mit ihrem angeborenen Instinkte nicht erklären kann, betrachtet sie dieselben geradezu für Rechtswidrigkeiten und den sie vollziehenden Beamten als ihren obendrein mit dem bitteren Schweisse eigener Arbeit bezahlten Feind. Gleichwohl will aber die Theorie nicht um Haares Breite von ihrer bisherigen Domäne der Unfehlbarkeit und der Allwissenheit weichen, und betrachtet und behandelt jede Forderung einer zeitgemässen und den sich ändernden Verhältnissen angepassten Reform der Rechtsgrundsätze als ein Attentat auf das Wesen des gesamten Rechtes und des Staates, von welchem das Recht den Titel zu Existenz und Schutz bekommt. Wir sprechen von toten Sprachen und trachten sie durch lebende zu ersetzen, daran denken wir aber nicht, dass das heutige Recht auch ein totes Gebilde des römischen Rechtes ist, und obwohl es im Verlaufe von Jahrhunderten ausgebildet wurde, so geschah dies doch immer nur im Rahmen der Theorie, nicht aber auf der Basis des praktischen Lebens. — Dadurch haben wir es zu der grundfalschen Ansicht gebracht, dass das Recht ein Gebiet abstrakter Kenntnisse sei, welche wie Philosophie studiert werden müssen, und welche ein Laie nicht zu besitzen braucht, da er sie weder zu fühlen noch zu verstehen vermag.

Wir sehen daher, dass bei dem Mangel an Zusammenhang zwischen den Grundsätzen der Rechtstheorie und dem Rechtsgefühl bei der Gesellschaft nicht so leicht von der erhabenen Aufgabe eines Beamten, der seinen Beruf als Vermittler zwischen diesen zwei Faktoren antritt, die Rede sein kann, da diese Aufgabe im Vorhinein auf Kardinalhindernisse grundsätzlicher Natur stösst.

Auf diesem Scheidewege, wo die rosigen Hoffnungen, sich mit Hilfe des erworbenen Schatzes von Kenntnissen der

Leitung des Rechtslebens in der Gesellschaft begeistert hingeben zu können, trügerischem Nebel gleich sich zerstreuen, und die Absicht der Aufgabe des gewählten Berufes an der Notwendigkeit, sich einen Lebensunterhalt zu sichern, zerschellt, erscheint vor dem ganz entmutigten jungen Beamten die imponierende Idee der Majestät des Staates; sie lockt ihn an sich und verspricht ihm für gänzliches Aufgehen in ihrem Dienste mit Leib und Seele, mit Rat und Tat, zwar kleine aber sichere Vorteile.

Die Einführung von Prüfungen für die Kandidaten des Staatsdienstes fand zuerst in Deutschland um den Anfang des XIX. Jahrhunderts statt, wenigstens wurde in jener Zeit die Angelegenheit dieser Prüfungen vollständig geregelt. Dieselben hatten weniger die Beschaffung eines Masstabes für die Befähigung zum Dienste, als eher die Beseitigung von Geburtsprivilegien, Nepotismus, Entlohnung oft unmoralischer Dienstleistungen, Amtsverleihung u. dgl. zum Zwecke. Gleichzeitig beabsichtigte man, durch diese Neuerung dem zu grossen Andrang von Kandidaten zum Staatsdienste vorzubeugen, und das Motiv der Bestimmung des Masses der geforderten Studien kam erst in dritter Reihe.

Durch Einführung der Prüfungen und der theoretischen Qualifikation sind nicht alle diese Ziele in gleichem Masse erreicht worden. Es wurde zwar grundsätzlich der Möglichkeit vorgebeugt, Leute ohne jedwede höhere Bildung bloss wegen ihrer Abkunft oder Familienkonnexionen in den richterlichen oder administrativen Staatsdienst aufnehmen zu können; das will aber noch nicht sagen, dass nicht eben diese Bevorzugten, sofern sie so gut wie andere diese Qualifikationserfordernisse haben, unvergleichlich schneller als die minder glücklich Geborenen die Sprossen der Beamtenleiter hinaufsteigen sollten.

Wie man zwar einerseits nicht verlangen kann, dass jeder, der ein Zeugnis über vorzüglich absolvierte Studien in Händen hat, schon daraufhin unbedingt früher Minister,

Senatspräsident u. dgl., als andere Kandidaten werden sollte, so lässt sich auch andererseits nicht in Abrede stellen, dass bei der Wahl der Kandidaten für hervorragende Stellungen neben anderen, mit dem Studienzeugnis nicht umfassten Eigenschaften auch die Fähigkeiten, das Fachwissen und die allgemeine Bildung nicht ohne Einfluss bleiben sollten.

Es geschieht aber heutzutage nicht immer so, wie es sich aus obiger Theorie ergeben sollte. Es gibt zahlreiche einträgliche und einflussreiche Ämter, zu welchen immer noch Leute nicht nach ihren wirklichen Fähigkeiten und Fachkenntnissen, sondern nach dem Masstabe der Protektion, mit welcher sie sich ausweisen können, qualifiziert werden; ein einflussreiches Wort einer Persönlichkeit die oft keinen Begriff von den Bedingungen zur entsprechenden Erfüllung der Pflichten des Amtes hat, um dessen Besetzung es sich handelt, gilt bei weitem mehr, als die hervorragendsten Fähigkeiten, Arbeit und schon gesammelte Verdienste oder andere Rücksichten. Das Interesse des Dienstes und die bei der Ernennung einer Persönlichkeit, welche keine Garantie für entsprechende und zielgemässe Pflichterfüllung bietet, sich aufdrängenden Bedenken treten meistens vor dem Einfluss, den ein Brief, eine Empfehlungskarte oder ein durch einen mächtigen Protektor fallen gelassenes Wörtchen ausüben, in den Hintergrund. Der in diesem Falle zum Nachteil des Amtes entscheidende Chef hat zur Entschuldigung seiner nicht entsprechenden Wahl eine gangbare Antwort: »Ich musste.« — Diesem Wörtchen gegenüber muss sogar das Staatsinteresse selbst, geschweige denn die Stimme der verkürzten Kandidaten verstummen.

Obwohl der Staatsdienst nicht viel verspricht, hingegen alles was der Mensch auf Erden von seinem »Ich« abzutreten imstande ist verlangt, kann es schliesslich nicht verwundern, dass er für seine Idee so leicht und so willige Anhänger findet. Seine mit jedem Tage wachsende Macht blendet Jedermann, zieht schwächere Individuen an, welche in seiner materiellen Macht für sich einen Stützpunkt suchen, und ver-

lockt stärkere durch die Hoffnung, mit seiner Hilfe die Welt beherrschen zu können.

Dem einmal durch die überschwängliche Meinung von der Macht des Staates und durch falsches Verständnis der eigentlichen Ziele dieser Institution hypnotisierten Beamten verschwinden ausser dem sogenannten Ansehen des Amtes auch die ausserhalb des Interesses des Staates liegenden sozialen und kulturellen Ziele aus dem Gesichtskreise, und er wird in unvermeidlicher Konsequenz zum Bureaukraten.

Muss denn jeder Beamte mit der Zeit Bureaukrat werden? Diese Frage drängt sich jetzt unwillkürlich auf, und ihre Beantwortung ergibt sich aus der weiteren Untersuchung der vom modernen Staate seinen Beamten gestellten Aufgaben.

Ich war schon weiter oben bestrebt nachzuweisen, welche Seichtigkeit der Anschauungen von den wirklichen Verhältnissen des modernen Lebens, welche Gleichgiltigkeit für die elementaren, die heutige Welt durchströmenden Tendenzen und Kundgebungen der Beamte in seinen Beruf mitbringt, und ich werde im folgenden nachzuweisen trachten, dass diese negativen Eigenschaften im Laufe der Dienstzeit nicht nur einer besseren Auffassung der Pflichten nicht weichen, sondern zu einer immer grösseren Gedankenlosigkeit, Passivität und Unwillen, diesen charakteristischen Merkmalen der Bureaukratie, für die übrige Gesellschaft ausarten.

Ein selbständiger Gedanke, eine mehr mit dem Herzen herausgefühlte, als mit dem Verstande herausspekulierte Initiative, sind unter der Beamtenschaft des modernen Staates unbekannte und unrentable Sachen, und das Wort »Gefühl« kommt im Bureau-Wörterbuch gar nicht vor. Nur derjenige, welcher sinnlos und ohne sich von Gefühlseindrücken beeinflussen zu lassen, blind die Funktionen eines leblosen Rädchens im Staatsmechanismus zu versehen trachtet, entspricht seiner heutigen Einrichtung und hat mit der Zeit Aussichten auf Beförderung zu einem Rädchen höherer Kategorie, welches zwar nicht minder leblos und sinnlos ist, aber besser entlohnt

und höher geachtet wird. Die Empfänglichkeit für irgend einen edleren Ideenflug, das Bestreben, in die trockene mechanische Bureauarbeit irgend einen wärmeren Pulsschlag der Liebe zum Vaterlande, zur Nation oder anderen in den Gesetzen und Vorschriften nicht vorgesehenen Idealen hineinzubringen, findet nicht nur keine verdiente Anerkennung in den Augen der Vorgesetzten und der durch den bureaukratischen Servilismus demoralisierten Kollegen, sondern es verursacht noch sehr oft die Zurücksetzung solcher Beamten, welche den Mut haben, solche Anschauungen laut zum Ausdruck zu bringen, auf untergeordnete Stellungen, angeblich aus dem Grunde einer nicht genügenden Sammlung des Geistes bei der Bureauarbeit und einer Beschäftigung mit Sachen, die in keinem Zusammenhange mit der Amtierung stehen u. dgl.

Wenn sich ein Beamter findet, der ausser dem trockenen Material theoretischer Kenntnisse in den Dienst noch ein gewisses Verständnis für andere höhere Lebensaufgaben, als das mechanische Beschreiben ganzer Papierstösse mitbringt — vorausgesetzt, dass nicht gleich die erste Epoche seines Bureaulebens bei ihm diesen Eifer zum Bekunden seiner bürgerlichen, nationalen oder altruistischen Instinkte auslöscht — so bekommt er entweder in der geheimen Qualifikation die Bezeichnung eines Missvergnügten, unruhigen Geistes oder wenigstens eines Idealisten, und diese Qualifikation schliesst seine ganze weitere höhere Karriere ab; oder er trachtet sich mit der Zeit von seinen in der bureaukratischen Laufbahn unrentablen Ansichten zu kurieren, was ihm auch mit Hilfe der in seiner Umgebung herrschenden Verhältnisse durch Assimilation und Emulation mit den Kollegen mit der Zeit glänzend gelingt, und er wird, nachdem er diesen unnützen Ballast von sich geworfen, ein Modell-Beamter.

Es gibt auch solche, welche sich bis zum Ende ihrer Beamtenkarriere in der geheimsten Tiefe ihres durch das Einwirken des Bureaukratismus nicht eingerosteten Herzens und Gemütes wirklich bürgerliche und menschliche Gefühle, Anschauungen und Ideenaufschwung bewahren, sie sorgen aber aus Leibeskräften dafür, dass nicht einmal die kleinste Kundgebung diesen ihren verborgenen inneren Geistesschatz verrate, und der Bürger, der dem kalten in starre Rahmen der Vorschrift eingeschlossenen, wenn nicht geradezu abstossendem Benehmen eines solchen Beamten begegnet, ahnt es oft gar nicht, dass im Grunde der zur Schau getragenen oberflächlichen Gleichgiltigkeit edlere Motive erglühen, und sich eine wesentlich andere Meinung, als die von Amtswegen ausgesprochene und ein wesentlich anderes Gefühl birgt.

Der Beamte ist ein blinder Vollzieher des Buchstabens des Gesetzes und der Vorschriften, sagt der Staat, er darf sich nicht durch Gefühl und Mitleid leiten lassen, warnt der Amtsvorstand, er darf sich nicht für andere Ideale als die Ausarbeitung der Akten begeistern, spricht die Berufserfahrung, es ist daher nicht zu verwundern, dass er unter diesen Maximen und Prinzipien zur entseelten Maschine, zu einer bei Lebzeiten in Binden von Amtsakten, über welche hinaus er weder schauen noch fühlen darf, eingewickelten Mumie wird.

b) Der Beamte-Bureaukrat und der Beamte-Bürger.

Man kann im Gespräche mit jedem anderen Staatsbürger Angelegenheiten weiterer Gesichtskreise, soziale Probleme und Fragen berühren, welche die Zukunft demjenigen stellt, den sie doch in etwas interessiert; nur in Beamtenkreisen dürfte ein williger und zur Diskussion sich eignender Interlokutor nicht leicht zu finden sein, weil in dieser Sphäre nur der Sinn für Beförderung, Protektion, Remunerationen, Personalzulagen unteilbar die Gedankensphäre beherrscht, und darüber

hinaus nichts existiert, was der Aufmerksamkeit oder gar einer Begeisterung wert wäre.

Ein mit diesem Geiste belebter Richter ist ein kalter Mathematiker, welcher die Gerechtigkeit nach trockenen gesetzlichen Prinzipien konstruiert, wobei er in der innersten Seele die feste Überzeugung hegt, nicht fehlgehen zu können, sobald er sich an das geschriebene Gesetz hält, welches ihn genügend vor einer Abirrung auf die Unwege des Sentimentalismus schützt, mit welchem Ausdruck die Bureaukratie alle edleren Triebe des Herzens und des Gemütes bezeichnet. Für ihn ist jede vitale Kundgebung, jedes Kampfmoment um irgend ein Privat- oder öffentliches Recht, eine trockene rechtliche Tatsache, welche nicht anders als nur im Lichte der Theorie untersucht werden darf, welche er selbst beim besten Willen, über die Grenzen der Schablone hinauszugehen, nicht ergründen kann, weil er bei der Arbeit durch den Andrang der Agenden betrieben, und dadurch sein Geist zur bloss maschinenmässigen Funktionierung gezwungen wird. Nach einer gewissen Zeitdauer einer solchen mechanischen, schablonenmässigen Arbeit in einem Berufe, welcher eigentlich eine grosse Meinungsfreiheit, Zeit und vollkommene Unabhängigkeit von kleinlichen Rücksichten auf die Form, Terminbestimmung und die Anzahl der ihre Reihenfolge abwartenden Angelegenheiten erheischen sollte, beginnt dem Vollzieher des höchsten Rechtsgebietes im Staate seine Schwäche und Machtlosigkeit klar zu werden; er fängt an, den Glauben an das Erhabene seiner Sendung zu verlieren, es schwindet bei ihm langsam das Bewusstsein dessen, was eigentlich das Gerechtigkeitsausmass unter idealen Bedingungen sein sollte, und er wird, ohne es zu wissen, ein Bureaukrat.

Nicht besser ergeht es dem staatlichen Verwaltungsbeamten. Diesem schwebt während seiner Rechtsstudien der Gedanke verlockend vor, dass er einst ein Wirtschafter im Staatsorganismus werden soll, er studiert daher mit vollem Eifer die im Universitätsprogramme spärlich vertretenen politischen Wissenschaften und eignet sich diese Handvoll von

Kenntnissen der politischen Ökonomie an, die er erst ganz zu Ende der Studien kennen zu lernen Gelegenheit findet. Mit einigen theoretischen Kenntnissen tritt er in den Staatsdienst ein und wird gleich unter die derart durch Bureauagenden absorbierten Arbeiter eingeteilt, dass an eine weitere notwendige Selbstbildung nicht zu denken ist. Das Abschliessen der theoretischen Studien und das Ablegen der letzten Prüfungen während des schon angetretenen Berufsdienstes, was in letzterer Zeit in manchen Staaten eingeführt wurde, um dem Mangel an Kandidaten für administrative Stellungen abzuhelfen und junge Juristen zum Betreten dieser Laufbahn anzueifern, rächt sich fatal an ihrer weiteren Qualifikation zum gewählten Berufe. Bemüssigt, sich vor allem der Bureautätigkeit zu widmen, behandeln sie das Studium der für den Verwaltungsbeamten wichtigsten sozialen Wissenschaften, insbesondere aber der Ökonomie, am oberflächlichsten und legen in diesen für die Verwaltung prinzipiellen Wissenschaften die Prüfungen mit einer gewissen, dem Vorrate des aufgespeicherten Wissens nicht entsprechenden Leichtigkeit ab, weil sie schon Beamte sind und auf den administrativen Verstand ein Patent besitzen. Zu dieser Wissensarmut gesellt sich die völlige Unkenntnis der faktischen sozialen Verhältnisse; der riesige Fortschritt in den Begriffen und in den Anschauungen der sozialen Frage ist ihnen kaum in den alleralltäglichsten Umrissen aus einem kurzgefassten Kompendium oder aus Universitätsskripten bekannt. Trotzdem wird ihnen aber oft wegen Abgang anderer erfahrener Beamten eine mitunter auch gänzlich selbständige Gewalt anvertraut, sie stehen vollkommen unvorbereitet vor einer der schwierigsten Aufgaben der Tätigkeit des Staates und sollen Regulatoren verwickelter und immer mehr sich verwirrender wirtschaftlicher und sozialer Verhältnisse sein.

Von allem Anfang an werden sie darin bestärkt, dass sie etwas Höheres, etwas ungemein Einflussreiches und Entscheidendes im Staate seien; die Willkür in der Erledigung von Angelegenheiten, welche dem freien Ermessen der Ver-

waltungsbehörden überlassen werden, bewirkt um so leichter eine Art von Kopfschwindel, als ziemlich oft eine vollkommene Unkenntnis des Gegenstandes zu bemänteln ist, über welchen nach freiem Ermessen entschieden werden soll. Der Referent für Ackerbauangelegenheiten muss geschickt zu verdecken trachten, dass er keinen Begriff von den allereinfachsten elementaren Verhältnissen der Bodenkultur, vom Getreidemarkte, dem Werte der Bodenmeliorationen und von den Existenzbedingungen der grundwirtschaftlichen Einheit im Lande hat; der Referent für Gewerbeangelegenheiten muss seine völlige Unkenntnis des Gewerbes und der dasselbe regierenden Grundsätze, des Umfanges der Gattungen und der Verhältnisse der einheimischen und ausländischen Produktion streng geheim halten. Solche Fragen, wie die Ursachen der Verarmung des Handwerks, der Auswanderung, wie die Entwickelung eines billigen Kredits für ökonomisch schwache wirtschaftliche Einheiten und anderes Material, zu dessen gründlichem Kennenlernen auf der Schul- und der Universitätsbank keine Gelegenheit geboten war, und welche man in einer dem Durchstöbern von Bureaufolianten und Studieren eines ganzen Ozeans formalistischer Vorschriften, Rundschreiben, Instruktionen u. dgl. gewidmeten Praxis auch nicht erlernen kann, bleiben für den Repräsentanten der Verwaltung ein unbekanntes Gebiet mythischer Sagen.

Aus diesem Missverhältnis zwischen den Anforderungen des äusserst schwierigen und verantwortlichen Berufes und der Vorbereitung zu demselben, wie auch dem Vorrat an nötigem Wissen und Kenntnis der Verhältnisse, ergibt sich bei den administrativen Beamten noch eher wie beim Richter Widerwillen und Abkühlung für die Verhältnisse des Lebens welches er nicht kennt, und welches kennen zu lernen bei dem Andrange der Bureaubeschäftigungen es bereits zu spät ist. Aber bei aller der Gleichgiltigkeit und Apathie für mehr aktuelle Fragen und bei dem Unwillen zu einer intensiveren Arbeit, herrscht noch immer ein hochgradiger Dünkel und Anspruch auf Macht, Einfluss und Ansehen in der Gesellschaft

vor. Die bestehenden Einrichtungen des öffentlichen, ja selbst auch des Privatrechtes benötigen auf Schritt und Tritt die Ingerenz der Verwaltungsbehörden und ihre Entscheidung. Der Verwaltungsbeamte erblickt in dieser Einrichtung nicht den Beweis der hohen Sendung und der überaus schweren Pflichten seines Berufes, sondern er sieht in der Benötigung seiner Tätigkeit in allen sozialen und politischen Verhältnissen das Zeichen seines ungeheueren Ansehens, seiner Macht und seines Verstandes, und das soll angeblich bezeugen, dass ohne seinen Willen und sein Dazutun im Staate nichts vor sich gehen sollte, und wenn doch etwas spontan aufkommt, so kann es schon eben dadurch, dass es ohne Beihilfe der allmächtigen Verwaltung zur Welt gekommen ist, für den Staat und seine Bürger nicht gut sein.

Die Bevölkerung des Staates kann nach der Meinung eines Verwaltungsbeamten-Bureaukraten nur Angelegenheiten, nicht aber Interessen allgemeiner Natur haben, es steht ihr frei, bezüglich der Form, des Instanzenweges und der Stempelpflicht gehörig konstruierte spezielle Eingaben einzubringen, aber sie darf nicht allgemeine Postulate erheben, sie darf nicht die Unzufriedenheit mit den bestehenden Einrichtungen zum Ausdruck bringen, weil das mit einem Aktenstück nicht erledigt, nach der vorgeschriebenen Schablone nicht behandelt werden kann; es kann eben kein »Geschäftsstück« sein.

Sehen wir uns in der heutigen Beamtenwelt um. Es kommen darin Ausnahmen vor, welche trotz fataler Rückwirkung der Bureauatmosphäre doch einen weiteren tieferen Gedankenflug, freiere und kühnere Anschauungen von den eigentlichen Aufgaben des Staates sich bewahren, möglicherweise gibt es solcher Ausnahmen vielleicht mehr, als wir denken und ahnen können, aber diese Vorzüge bleiben so geborgen unter der kalten Oberfläche der allgemeinen Gedankenlosigkeit, sie sind so in die Falten der nach einem Masse

zugeschnittenen Uniform gelegt, dass man sie gerade dann wenn man sie braucht, nicht finden kann; sie sind nur an hohen Festtagen sichtbar, man sieht sie aber nicht im Alltagsleben und bei der Werktagsarbeit.

Sind denn in den heutigen menschlichen Gesellschaften bereits so viele erhabene Gedanken und Programme, so viele erhabene Ideale, so viel Wetteifer im Anpassen der Verhältnisse des Alltagslebens an ethische Grundsätze vorhanden, dass man glaubt, ruhig zusehen zu können, wie der Beamte, Verwalter dieser Gesellschaft, gegenüber einem Antrag auf Heranziehung eines in der Gesetzgebung und im administrativen Verfahren nicht vorgesehenen Faktors zu den öffentlichen Angelegenheiten gleichgiltig die Achseln zuckt? Verträgt denn das Recht, dessen apathischer Vollzieher ein solcher Beamter-Bureaukrat ist, keinen anderen Hintergrund als Papierfetzen und dumpfe Kanzleiatmosphäre?

Entziehen wir diesen zu Maschinen gewordenen Menschen die einzige geistige Seite, die sie noch ihr eigen nennen, d. i. das Element der Macht und des Befugnisses zum Befehlen, welches sie aus der Hand des allgewaltigen Staates besitzen, winden wir ihnen aus der Hand diese einzige Art des Erwerbes, wie es für sie das Hantieren mit trockenen Gesetzesvorschriften ist, und wir werden sehen, was da von ihnen übrig bleibt; geistlose Gliederpuppen, unfähig zu irgend einer konkreten Arbeit, welche der Lufthauch des von ihnen bei Lebzeiten missachteten Lebens wie unnützen Ballast verwehen wird. Ist dies etwa nicht das Schicksal der immer zahlreicher werdenden Armee der staatlichen Pensionisten? So lange sie dienen, wird noch ihre tatsächliche Seichtigkeit und Gleichgiltigkeit für vitale Fragen, wie auch ihre Unfähigkeit zu irgend einer reellen sozialen Arbeit von einem falschen, der Majestät der Staatsidee entlehnten Nimbus umgeben, so lange sie noch in ihren Sanktuarien der Registratur-Weisheit hocken und sich der durch nichts gestörten Beschaulichkeit über die Formularien, Rubriken und Ausweise hingeben, so lange gelten

sie noch für Mitwirkende in der organischen Arbeit am Fortschritt und am Wohlsein der Menschheit, obwohl sie faktisch jeden Fortschritt durch die Last ihrer Apathie und Passivität aufhalten, — aber mit dem Augenblicke, wo die amtliche Epoche dieser ihrer scheinbaren Tätigkeit zu Ende geht, werden sie zu einer unnützen kostspieligen Last der Gesellschaft und des Staatsschatzes, welcher bei der ersten Nachricht vom Abgange in den Reihen dieser schon aufs äusserste ausgenützten Bureauhandlanger mit Genugtuung die Bezüge ihres erworbenen Ruhegenusses einstellt.

Jeder Beamte ist schon seit der ersten Epoche seiner Berufsarbeit davon überzeugt, dass sein aktiver Dienst auf Jahre beschränkt ist und seine Nützlichkeit für tote Bureauziele mit dem Augenblicke der Zustellung des Pensionsbogens endigt. Dieser Gedanke rottet bei ihm den Rest der Hoffnung aus, dass er für die Menschheit je etwas anderes als eine seelenlose Bureaumaschine werden könnte; dieser Gedanke lenkt sein ganzes Streben nach der Ausnützung wenigstens dieses seines einzigen bureaukratischen Wertes durch die möglichst weitgehende Nutzbarmachung der materiellen Bedingungen des Dienstes. Zu seinem einzigen Sehnen wird nicht die innere Befriedigung seiner Neigungen, nicht die Anerkennung und der Dank der Mitbürger, sondern die Anerkennung der Vorgesetzten, Auszeichnungen und Orden, vor allem aber ein möglichst schnelles Vorrücken und sollte es auch über die Köpfe der mehr ausgearbeiteten, verdienstvolleren und fähigeren Kollegen hinweggehen. Das Machen einer schnellen und guten Karriere, so lange sie durch Gelegenheit, Befürwortung, Bekanntschaften und Zusammentreffen von Umständen begünstigt wird, das ist das Ideal, dies die Aufgabe eines heutigen Beamten-Bureaukraten.

Es kommt indessen die irrige Meinung vor, dass der Staat und die Gesellschaft dabei am besten auskommen, wenn das Gros der Beamten eben so und nicht anders ist, als es oben dargestellt wurde; man sagt, dass der Beamte nicht dazu da ist, um auf eigene Faust eine soziale oder wirtschaftliche Politik zu treiben, dass es im Staate dann am besten sei, wenn jedes Rädchen der staatlichen Organisation schweigend (man vermeidet es »sinnlos« zu sagen) seine Aufgabe vollbringt, dass der Beamte, welcher regelrecht seinen wenn auch engen Wirkungskreis, welchen ihm einzelne Gesetze und Verordnungen zuweisen, versieht, schon dadurch für das allgemeine Wohl arbeitet, — dass er frei von allen Hirngespinnsten (so heisst nämlich die Liebe zur Heimat, zum Vaterlande, Lust zur ausgebreiteteren sozialen Arbeit u. dgl.) sein soll, sich von keinen Zeitströmungen oder Herzenstrieben lenken lassen soll, weil doch der Staat keine Wohltätigkeitsanstalt sei, dass er über sein eigenes persönliches Interesse, dasjenige seiner Familie, über Vorliebe und innere Neigungen immer und überall das Wohl des Staates und seines Dienstes zu setzen habe, mit einem Wort, man geht von der Annahme aus, dass der Staat eine grosse Maschine und der Beamte eines der Räder ist, welches zum Denken über die Rahmen der ihm auferlegten amtlichen Formen hinaus weder verpflichtet noch berechtigt ist.

Man kann nicht in Abrede stellen, dass dem Staate nur bei dieser Anschauung und Einrichtung seine Allgewalt erhalten werden und dieselbe zum Nachteil der freieren sozialen Entwickelung sich entfalten kann, dass ferner diese Allgewalt mit dem Augenblicke ihrem Untergang entgegengeht, wo Leute, welche heute mit zugebundenen Augen ihr zu Diensten stehen, über die amtlichen Brillen hinweg die Welt und die Art, auf welche der heutige Staat sie regiert, mit freiem Auge anschauen und zu der Überzeugung gelangen würden, dass es ausser der Aufopferung seines ganzen »Ich's« im Dienste des Amtes auch noch andere Lebensziele gibt; es kann aber auch keinem Zweifel unterliegen, dass mit

dem Momente, in welchem der Beamte das Bewusstsein eines vollberechtigten, zuerst der Sozietät und dann dem Staate dienenden Bürgers erlangt, — weil doch der Staat für die Sozietät da ist und nicht umgekehrt, — der volle Glaube an die wohltuende Tätigkeit des Staates, welchen Glauben die erwachende und an Kräften zunehmende Bureaukratie gefährlich zum Wanken gebracht hat, wiederkehren müsste. Mit diesem Momente müsste den unter dem Einfluss der Bureaukratie verknöcherten Organismus des modernen Staates ein neuer Geist und neues Leben durchströmen, und es würde eine der hauptsächlichsten Ursachen des heutigen Pessimismus, der Apathie und der Unzufriedenheit mit den bestehenden Einrichtungen entfallen.

c) Rechte und Pflichten der Beamten.

In der Theorie wird die Meinung vertreten, dass die Einführung der neuen Methode der widerruflichen Ernennung der Beamten an die Stelle der früher zu Zeiten des Patrimonialstaates üblichen Erblichkeit des Amtes, für den Beamtenstand eine vorteilhafte Errungenschaft und ein Mittel zur Sicherstellung seiner Rechte war. In der Praxis zeigt sich aber, dass dieses billige und den modernen sozialen Einrichtungen angepasste System der Besetzung von öffentlichen Ämtern noch heute gewisse, ziemlich zahlreiche Ausnahmen aufweist; es bestehen nämlich noch heute gewisse Kategorien von Staats- insbesondere aber von Hofämtern, welche eine ganz aussergewöhnliche Verlässlichkeit des Charakters und absolute Vertrauenswürdigkeit erheischen, und, wenn auch nicht formell, so doch stillschweigend gebräuchlich, fast ständig von gewissen Familien bekleidet werden.

Ausser diesen Ausnahmskategorien von Ämtern, die teilweise an Verhältnisse der ursprünglichen Organisation

der Lehenstaaten erinnern, sind in der Regel alle Staatsämter jedem Staatsbürger, welcher nur den für Jedermann gleichen Qualifikationserfordernissen entspricht, zugänglich.

Was die eigentliche Quelle und Grundlage der aus der Ernennung des Beamten durch das Staatsoberhaupt mittelbar oder unmittelbar auf ihn übergehenden Rechte anbelangt, sind die Meinungen der Theoretiker geteilt; die einen behaupten, dass die Grundlage dieser Rechte die einseitige Kundgebung des Willens des Staatsoberhauptes sei, welches den Beamten mit dem Ernennungsakte zum Staatsdienste beruft, andere sind hingegen der Ansicht, dass der Ernennungsakt des Beamten ein beiderseitig verbindlicher auf dem Zivilrechte fussender Vertrag wäre. Diese Ungewissheit, abgesehen davon, dass sie eine der schwachen Seiten in der Disziplin der politischen Wissenschaften bildet, gibt überdies dem Beamten keine genügende Klarheit im Auffassen seines Verhältnisses zum Staate und der daraus sich ergebenden Rechte und Pflichten. Aus dieser Ungewissheit geht jener Mangel eines entsprechenden Masstabes dessen hervor, wozu der Beamte dem Staate gegenüber, und wozu der Staat gegenüber dem Beamten verpflichtet sei. In weiterer Folge dessen kommt es vor, dass der Beamte oftmals etwas, was ihm nach den einfachsten Grundsätzen der Billigkeit gebührt, als einen Gnadenbeweis oder Anerkennung seiner für den Staat erspriesslichen Tätigkeit betrachtet oder umgekehrt vom Staate Leistungen beansprucht, welche aus dem Verhältnisse gegenseitiger Dienstleistungen und Vorteile nicht abgeleitet werden können.

Aber bei dem Mangel einer unparteiischen Instanz, welche die rechtliche Entscheidung im Rechtsstreite des Beamten mit dem Staate betreffs gegenseitiger Leistungen ohne Rücksicht auf das Interesse des Staatsschatzes zu fällen hätte, und angesichts des im Sinne der Organisationsvorschriften der Ämter unzulässigen Betretens des Rechtsweges, bleibt dem Beamten nichts anderes übrig, als sich mit allen seinen Forderungen und Bedürfnissen auf Gnade und Ungnade

dem Staate zu ergeben und sich im Vorhinein jeder materiellen Selbständigkeit zu begeben.

Ausser seinen materiellen Interessen ist der Beamte im noch weit höheren Grade bezüglich aller anderen Rechte vom Staate abhängig, welche der Staat sofern es um seine eigene Rechte zu tun ist, mit voller, wenigstens zum Vorteil des Beamten keinen Zweifel zulassenden Genauigkeit normiert hat, indem er für sich selbst die volle Ausnützung der Kräfte und Fähigkeiten des Beamten sicherstellt; insoferne es sich aber um zu gewährende Rechte handelt, dem willkürlichen Beurteilen und seinem eigenen guten Willen eine solche Freiheit einräumt, dass der Beamte nur in seltenen Fällen von einer vollkommenen Sicherheit seiner Interessen reden kann. Mit Ausnahme der richterlichen Beamten, denen teils in den Staatsgrundgesetzen, teils in besonderen Gesetzen bei gleichzeitiger strikter Normierung der Bedingungen der Verantwortlichkeit für das Ausüben der Amtspflichten, Unabhängigkeit und freie Überzeugung zuerkannt wurde, besitzt in manchen Staaten der vorwiegende Teil des Beamten keine Dienstespragmatik und ist der Gnade der geheimen Qualifikationen, der Versetzung aus Dienstesrücksichten ohne Verpflichtung einer näheren Motivierung dieser Massregel, den Chicanen der trotz besten Willens schwer zufriedenzustellenden Vorgesetzten, den unfassbaren Bewerbungen um eine gute Meinung in und ausser Dienst, und noch anderen unsicheren und schlüpfrigen Bedingungen ausgesetzt.

Es ist demnach ganz natürlich, dass der Beamte unter diesen Verhältnissen seit dem Anfang seines Dienstes in völlige physische und geistige Sklaverei verfällt, und ausser dem Bestreben, sich die Rücksichten des Staates als seines allmächtigen Gebieters und Brotherrn zu erwerben, keine anderen Triebfedern zur bürgerlichen Tätigkeit findet.

Die Pflichten des Beamten allgemeiner Natur, d. i. diejenigen, welche sich auf Haltung und Betragen im allgemeinen sowohl im als auch ausser dem Amte beziehen, sind in

Gesetzen, Vorschriften und Instruktionen über die Organisation der Staatsämter im allgemeinen normiert, oder sie sind in einzelnen Vorschriften des materiellen und formellen Rechtes, welche die territoriale und reale Kompetenz der Ämter und die Form ihrer Tätigkeit bestimmen, erwähnt.

Zu den allgemeinen Pflichten des Beamten gehört vorzugsweise die Ausführung der ihm durch die Ernennung überwiesenen Amtshandlungen nach seinem besten Wissen und Gewissen und die unausgesetzte Funktionierung in dem ihm anvertrauten Amte.

Diese Verpflichtung erheischt in bureaukratischen Staaten vom Beamten die völlige Aufopferung seiner Zeit und seiner Fähigkeiten für den Staatsdienst und lässt keine gleichzeitigen Nebenbeschäftigungen zu, oder beschränkt wenigstens ihre Zulässigkeit durch Rücksichten auf die sog. Standesehre.

Eine solche Beschränkung des Beamten auf die amtliche Arbeit allein bezweckt die Ausnützung des Gesamtvorrates der intellektuellen und physischen Kräfte des staatlichen Funktionärs für ausschliesslich staatliche Ziele und den gleichzeitigen Abbruch jeder Gemeinschaft zwischen ihm und der nichtbeamtlichen Welt, um keine Beeinflussung des Ganges und der Richtung staatlicher Angelegenheiten durch äussere Verhältnisse zuzulassen. In nichtkonstitutionellen Staaten wird auf diese Weise sogar der geringsten Einwirkung der Gesellschaft auf die Richtung der Regierungsaktion vorgebeugt, welche ein Bureaugeheimnis bleibt; in den durch Volksvertretungen regierten Staaten hingegen bildet die Einrichtung eines rein bureaukratischen Beamtentums die einzige Stütze der gerade am Ruder stehenden Partei, und ein Gegengewicht der keinen Schwankungen unterworfenen politischen Strömungen. In beiden Fällen versieht die das Amt als alleiniges materielles Existenzmittel betrachtende Bureaukratie den Dienst von Miettruppen, die Jedermann kaufen kann, und welche nicht darnach fragen, wem und zu was sie dienen, sondern sich lediglich mit der Kenntnis dessen begnügen, wofür sie dienen.

Ein Beamter, welcher auf den vom Staate bezogenen Gehalt als alleinige Subsistenzquelle für sich und seine Familie, ohne eine andere Berufsbefähigung in Händen zu haben, angewiesen ist, muss unwillkürlich ein Sklave seines Brotherrn werden, der nicht einmal für den Fall an ein Verlassen seiner Beschäftigung denken kann, wenn diese unter Umständen in diametralem Widerspruche mit seinen Ansichten, Grundsätzen der Ethik, Moral und der dem Menschen angeborenen Gefühle stehen sollte. Die Sorge um den Unterhalt der Familie und die Unmöglichkeit des Aufgebens des einmal gewählten Berufes wird in einem solchen Falle zum unüberwindlichen Hindernis im Beharren bei eigenen Überzeugungen und Grundsätzen, und dem Beamten bleibt nun nichts anderes übrig, als sich im ganzen zu Dienstleistungen für eine Tätigkeit, die ihn manchmal in der innersten Seele empört und das Bewusstsein seines eigenen Wertes demütigt, zu verkaufen. Unter diesen Umständen muss im Geiste des Beamten ausser dem Gefühle einer sklavischen Abhängigkeit von der jeweiligen Regierung auch noch der Ekel vor dem gewählten Berufe zum Durchbruch kommen.

Zum Entbrennen eines solchen inneren Kampfes im Gewissen der Beamten zwischen seinem angeborenen Ehrlichkeitsgefühl und der Amtspflicht beziehungsweise dem Befehle der Vorgesetzten tragen, wie wir wissen, auch in den meist konstitutionell regierten Staaten, die jeweiligen Wahlen der Landtags-, Parlaments- oder kommunalen Repräsentanzen bei, und da es wenig Regierungen gibt, die sich prinzipiell des Anspruches auf Beeinflussung der Wahlaktion begeben wollten, so kann auch die Korruption des Beamtenstandes im zunehmenden Fortschreiten nicht aufgehalten werden.

Die grellste Illustration der rücksichtslosen Abhängigkeit der Beamten von der jeweiligen Regierungsrichtung liefern

die in Frankreich herrschenden Verhältnisse, wo nach den jeweiligen Wahlen und dem Wechsel der regierenden Partei, ja sogar nach jedem Kabinetswechsel, sowohl bei den Zentralbehörden, wie auch in der Provinz weitgehende Änderungen in der Besetzung von Regierungsstellen Platz greifen.

Die bureaukratische Einrichtung des Berufes der Staatsbeamten und die Beschränkung des Bezuges von Subsistenzmitteln auf das Amt allein zeitigt noch andere fatale Folgen. Indem der Staat den Besitz eines gewissen persönlichen Vermögens für den Antritt eines Amtes nicht ausdrücklich zur Bedingung macht, obwohl faktisch dieser Umstand einen sehr günstigen Faktor bei Besetzung mancher Regierungsstellen bildet, so kommt es vor, dass in das Amt Leute eintreten, welche keine Privateinkünfte haben und sehr oft auch solche, die sich in einer noch ungünstigeren Lage befinden, wenn sie z. B. zur Beendigung der Studien aufgenommene oder ererbte Schulden haben.

In den ersten Anfängen des Amtsdienstes sind die Bezüge des Beamten, insoferne er nicht einige Zeit hindurch vollkommen unentgeltlich dienen muss, derart bescheiden bemessen, dass es sich ganz ohne sein Verschulden ereignen kann, dass er nicht nur die alten Schulden nicht bezahlt, sondern sogar in immer grössere neue verfällt. Dort, wo es dem Beamten möglich ist, ausser seinem Bureauberufe sich noch einem anderen privaten Nebenberufe zu widmen, ist ihm noch die Möglichkeit geboten, entweder durch verdoppelte Energie in diesem Berufe die daraus bezogenen Einkünfte zu erhöhen und auf diese Weise sich aus der schwierigen finanziellen Lage zu ziehen, oder er kann, sobald er zur Überzeugung gelangt, dass ein weiterer gleichzeitiger Betrieb seiner Nebenbeschäftigung mit dem Bureauberufe seiner Befreiung aus der materiellen Kollision im Wege steht, jeden Augenblick seinen Beamtenberuf aufgeben und sein ganzes Streben der Sanierung seiner materiellen Verhältnisse zuwenden. Bei der bureaukratischen Einrichtung der Ämter ist unter ähnlichen Umständen die Situation der Beamten fast ohne Ausweg und

muss mit der unvermeidlichen Korruption und Depravation des Beamten endigen. Einerseits fordern die materiellen Schwierigkeiten gebieterisch eine Regelung der Sachlage unter Androhung einer negativen Rückwirkung auf den Ruf und die Achtung des Standes in der Gesellschaft, andererseits widersetzt sich dem aber die harte kalte Wirklichkeit, die Beschränkung der Erwerbsfreiheit und die Unmöglichkeit eines materiellen Aufschwunges, sei es durch eigene Arbeit ausserhalb der der Bureautätigkeit gewidmeten Zeit, sei es durch die Arbeit der Familienglieder. Was bleibt nun dem Beamten unter diesen Umständen zu tun übrig? Entweder ein immer tieferes Versinken im Moraste der ungeregelten materiellen Verhältnisse, aus alten in neue, immer ärgere, immer unmoralischere Schulden, oder ein gänzlicher Abbruch mit der dienstlichen Ehrlichkeit, mithin amtliche Geschenkannahme von wo und von wem immer, oder schliesslich ein völliges Aufgeben der gewöhnlichen Ehrlichkeit, Missbräuche, Veruntreuungen und andere verbrecherische Gelderwerbsmittel.

Ein in solchem Falle ausnahmsweise ehrlicher Beamter wird den Regierungsdienst aufgeben und anderswo seinen Broterwerb und die Besserung seiner materiellen Lage suchen.

d) Die Pflicht der Treue.

Eine weitere dienstliche Pflicht des Beamten allgemeiner Natur ist die sogenannte qualifizierte Pflicht der Treue des Beamten gegenüber dem Staatsoberhaupte, welche den Grad der Treue anderer Untertanen, und zwar aus dem Grunde des besonderen, den Beamten mit der regierenden Gewalt bindenden Verhältnisses übersteigen soll.

Andere Theoretiker, wie z. B. *Meyer* [1]), behaupten, dass, sobald dem Beamten im Prinzipe das aktive und passive Wahlrecht zu den parlamentarischen Vertretungskörpern zusteht, ihm auch erlaubt sei, sich bezüglich der Pflicht der

---

[1]) *Meyer* »Staatsrecht« 1885.

Treue gegenüber der über ihm stehenden Regierung für vollkommen gleichgestellt mit den übrigen Staatsbürgern zu betrachten, und er brauche sich nicht jeder politischen Aktion gegen die jeweilige Regierung zu enthalten, und es sollte ihm gestattet sein, seine individuellen Ansichten zum Ausdruck zu bringen. —

Diese Anschauung ist vollkommen berechtigt, denn es lässt sich schwerlich behaupten, dass die Kundgebung der politischen Anschauungen der Beamten immer identisch mit einer Treulosigkeit gegen das regierende Staatsoberhaupt sein sollte. Es sind ja eben die Beamten, welche, unausgesetzt die Hand am Pulsschlag der Gesellschaft haltend, an der Verwirklichung der Staatsidee sich beteiligen und mitwirken; sie können dabei leicht in eine Lage kommen, in welcher sie genau die Fehler der gegebenen Regierung sehen und, die verderblichen Folgen der von ihr genommenen Richtung wahrnehmend, einzig im Bewusstsein der Treue zum Throne und Staate durch Kundgebung ihrer Fachmeinung die Aktion der verantwortlichen und massgebenden Faktoren auf richtige Bahnen zu lenken bestrebt sein können. Man kann dreist behaupten, dass nur dann der Beamte sich verpflichtet fühlen wird, selbständig mit der eigenen politischen Meinung aufzutreten und diese seine Meinung mit den gesetzlich zulässigen Mitteln zu verteidigen, wenn sein Verhältnis zum Staate und der höchsten Gewalt nicht auf einem kalten, auf dem Interesse gegenseitiger Leistungen fussenden Lohnvertrage beruhen, sondern eine Art Dienst für die Idee »pour l'honneur du drapeau« sein wird.

Der Beamte-Bureaukrat, welcher seine Pflichten nach den zum Absitzen im Bureau am grünen Tisch bestimmten Stunden, nach Lagen beschriebenen Papiers und nach Mengen verbrauchter Tinte, seine Rechte hingegen nach den Pfennigen

des behobenen Gehaltes und erhaltener Remunerationen abzählt, wird gewiss weder im öffentlichen Leben seiner Gesellschaft, noch in der Diskussion über den Schutz der eigenen Staatsidee einen Anteil nehmen, weil ihm an der Machtstellung des Staates nichts gelegen ist; er ist bereit, heute der Monarchie dienend, morgen sich der Republik zu ergeben, um nur nicht der Ansprüche auf Funktionszulagen oder eines möglichst reichlichen Ruhegenusses verlustig zu gehen.

Diejenigen, welche dem Beamten das Recht zur freien Äusserung seiner politischen Anschauungen, sei es bei der Wahlaktion, sei es auf anderen Gebieten des öffentlichen Lebens absprechen, dürfen hernach nicht leugnen, dass man vom Beamten nicht nur die Arbeit, sondern auch die Aufopferung des Gewissens und des Willens fordert, sie sollen die Einrichtungen der heutigen Organisation der Staatsämter vor dem Vorwurfe der Bureaukratisierung nicht zu verteidigen suchen, da sie sich auf diese Weise einer schreienden Inkonsequenz schuldig machen.

Vergleicht man die Einrichtungen der Staatsämter in verschiedenen Ländern, so ergibt sich ein kolossaler Unterschied zwischen den amtlichen Institutionen Frankreichs, der Schweiz, den Vereinigten Staaten von Nordamerika und Englands einerseits und jenen Deutschlands, Österreichs und Russlands andererseits. In Frankreich sind die Beamten vorwiegend entlohnte und auf das amtliche Einkommen beschränkte Bureaukraten, sie sind aber nicht gar so fest an das Amt gebunden und bilden keine so ausgesprochene kastenmässige Organisation, wie anderswo. Analoge Verhältnisse finden sich in der Schweiz. In Nordamerika werden die Beamten wohl entlohnt, aber überwiegend nicht ernannt, sondern von den Volksvertretungen gewählt. Juristische Fachbildung ist nicht unbedingt erforderlich. In England wird das Amt meist freiwillig und entweder völlig unentgeltlich oder nur gegen eine geringe Entlohnung und fast

regelmässig ohne die Bedingung einer Fachbildung, immer aber nur eine beschränkte Zeit hindurch bekleidet. In Deutschland, Österreich und Russland hingegen hat man eine Armee bezahlter, an das Amt sklavisch gefesselter Beamten, deren Entlohnung auf höheren Posten nicht im Verhältnis zur Anstrengung und zum Umfang der Arbeit steht.

Der Ehrgeiz und der Eifer der Beamten letzterer Kategorie muss ihrer Natur nach bei weitem schwächer und der Apathie leichter unterworfen sein, wie bei denjenigen Beamten, welche ihrem Berufe nicht bloss des Brotes halber, sondern mehr aus bürgerlichem Pflichtgefühl, aus dem Bewusstsein der Ehre, welche ihnen ein musterhaftes und ehrliches Versehen des anvertrauten Amtes einträgt, nachgehen.

In dem Systeme der Ehrenämter kommt ferner das nicht vor, was sonst in Staaten mit bureaukratischer Einrichtung der Ämter stattfindet, dass Tausende reicher und materiell unabhängiger Leute am sozialen Körper schmarotzen, ohne sich auf irgend eine Weise für denselben nützlich zu erweisen. Ein solches System der Ehrenämter bildet eine Art vernünftiger progressiver moralischer, und da mit der Bekleidung eines Amtes auch Lasten verbunden sind, auch eine Art materieller Besteuerung angesehener Familien und Leute zu Gunsten der ärmeren Volksklassen.

e) Das Amtsgeheimnis.

Das Amtsgeheimnis, welches darauf beruht, dass es nicht gestattet ist, einer zum Besitze und noch weniger zur Verbreitung dieser Kenntnisse nicht berechtigten dritten Person mitzuteilen, was auf amtlichen Wege zur Kenntnis des Beamten gelangt und zu den Geheimnissen des Amtes gezählt wird, ist eine weitere auf jedem Beamten während des Dienstes und auch nach dem Verlassen desselben lastende allgemeine Pflicht.

Für die Verletzung des Amtsgeheimnisses sind in den Organisationsbestimmungen der Staatsämter Disziplinarstrafen

angedroht und im Deutschen Reiche wird sie hinsichtlich der diplomatischen Beamten durch das sog. Arnim-Gesetz (Arnimparagraph § 353a des allgemeinen deutschen Strafgesetzes) als ein gewöhnliches Verbrechen angesehen.

Die bureaukratisch regierten Staaten trachten auf das Amtsgeheimnis ein sehr grosses Gewicht zu legen, und es kann sein, dass in manchen Fällen das Bewahren des Amtsgeheimnisses einen gewissen Vorteil für den Staat birgt, gleichzeitig lässt sich aber nicht leugnen, dass gegen das Geheimnis im Regieren sich auch wichtige Bedenken erheben.

Vor allem kann von einem absoluten unbedingten Geheimnis keine Rede sein, denn die tägliche Erfahrung lehrt uns, dass die immer eifrigeren und genaueren Forschungen der Historiker oft nach nicht gar langem Zeitverlaufe aus diplomatischen Archiven, trotz kunstvollstem Verschluss, geschichtliche Tatsachen und Staatsereignisse an den Tag fördern, welche seinerzeit als grösstes Staatsgeheimnis betrachtet wurden.

Aber nicht nur dank der historischen Forschungen gelangen Geheimnisse ans Licht, deren Bedeutung mit der Zeit und in Folge geänderter Verhältnisse wesentlich verblasst ist, es ereignet sich nämlich auch, dass noch in der Epoche ihres sorgsamsten Bewahrens trotz vorsichtiger Auswahl von Leuten, welche hohe Staats- und Hofwürden bekleiden, trotz peinlichsten Formalismus, welcher manche diplomatischen und inneren Staatsaktionen mit einem geheimnisvollen Nebel vor den Augen Unberufener zu umhüllen hat, ein falscher Schritt im Zulassen irgend eines Funktionärs zu diesen Geheimnissen den mystischen Schleier zerreisst, und das Geheimnis, auf welchem die Schicksale ganzer Staaten beruhen oder zu beruhen scheinen, weiten Kreisen bekannt wird oder vorzeitig in die Öffentlichkeit dringt und dadurch folgenschwere Komplikationen nur deswegen hervorruft, weil die bezügliche Anordnung überhaupt geheim gehalten, und gerade zur Unzeit bekannt wurde.

Trotz wiederholter und nach Massgabe der fortschreitenden materialistischen Depravation auf immer schmutzigerem Untergrunde auftretender Erfahrungen, welche in dieser Richtung zivilisierte Staaten, namentlich auf dem Gebiete der Militärgeheimnisse machen, hören die am Ruder stehenden Männer nicht auf, um die Sicherung der Amtsgeheimnisse ernstlich besorgt zu sein, und die Fähigkeit zur Diskretion hört nicht auf, in den meisten Fällen bei der Wahl der Kandidaten zu Staats- und Hofämtern, mitunter mit Hintansetzung anderer Seiten moralischen und intellektuellen Wertes der bezüglichen Persönlichkeit ausschlaggebend zu sein.

Die Neigung zur Geheimhaltung hat zweifellos in manchen Epochen des Staats- und Völkerlebens eine grosse Bedeutung und Existenzberechtigung; sie gilt als eines der Mittel zum Erhalten der Grossmachtstellung nach Aussen, als eine oft Armeen und Munition überlegene Waffe, als drohendes, mitunter einen materiell überlegenen Feind in Schach haltendes Element. So wie das Familienleben nicht selten Geheimnisse durchlebter Familiendramen, wie auch ehrenrühriger Begebenheiten birgt, und ihr Geheimhalten die Unschuldigen vor der moralischen Folter der Schande und Lächerlichkeit schützt, ebenso kann auch das Leben der Staaten und Völker Geheimnisse haben, die vor dem Auge eines neidischen Feindes zu bewahren, jeder ehrliche Bürger verpflichtet ist.

Ein derartiges Staatsgeheimnis kann nicht in Frage gestellt werden, aber es gibt anderweitige Amtsgeheimnisse, gegen welche man sich mit voller Entschiedenheit aussprechen muss, und dies ist namentlich das Geheimnis in der inneren Verwaltung des Staates.

Jedes Geheimnis hat schon seiner Natur nach in seinem Entstehen und Fortdauern etwas Negatives und Unmoralisches an sich, seine Aufgabe, etwas vor dem Auge und Ohre der Umgebung zu verstecken, bezeugt, dass derjenige, in dessen Geiste es aufgekommen ist, sich der Möglichkeit des Bekanntwerdens des Geheimnisses schämt, oder es befürchtet, wenn

er nicht gar die Unwissenheit derjenigen, für welche er das Geheimnis schafft, und vor denen er es bewahrt, geradezu moralisch oder materiell ausnützen will. Deswegen erkannte auch die Gesetzgebung auf dem Gebiete des Privatrechtes eine auf lukrative Ausnützung fremder Unwissenheit abzielende Tätigkeit des Individuums als eine strafbare Handlung, und das Strafrecht gab dieser Tätigkeit das Merkmal eines der entehrendsten Verbrechen, des empfindlich gestraften und schwere Rechtsfolgen nach sich ziehenden Verbrechens des Betruges.

Der Umstand, dass die lediglich moralische Ausnützung des Geheimnisses mit geringen Ausnahmen nicht als strafbar angesehen wird, nimmt doch dieser Tätigkeit vom Standpunkte der allgemein menschlichen Ethik nicht das Brandmal des Unmoralischen. Es hat auch die Menschheit nicht umsonst in der Richtung gearbeitet, um im zivilisatorischen Fortschritt wenigstens auf dem Gebiete der Straf- und Zivilrechtspflege die Beseitigung des Geheimnisses zu erringen, und das dem Menschen angeborene ethische Gefühl brachte es schliesslich nach jahrhundertelangem Bemühen dazu, dass heute dem Geurteilten und dem Urteilenden, und ausser ihnen auch jedem Staatsbürger Möglichkeit und Gelegenheit geboten wird, zu Gunsten der Wahrheit und Gerechtigkeit, welche eigentlich untrennbare identische Begriffe sind und beide keine Geheimtuerei vertragen, offen auftreten zu können.

In dem Kampfe um die reelle Wahrheit, welcher vor dem Zivil- oder Strafgericht ausgefochten wird, und von dessen Ausgang oft die moralische oder materielle Existenz von Individuen und Familien abhängig ist, ist jedermann, welcher die Wahrheit zur Geltung bringen will, zur Verwirklichung des erhabenen Prinzipes »pereat mundus fiat justitia« Gelegenheit geboten.

Überdies würde einem grossen Teil der Menschheit grosses Unrecht zugefügt, wenn man annehmen wollte, dass die Beseitigung des Geheimnisses aus dem Gebiete der strafenden oder zivilrechtlichen Gerechtigkeit eine Errungen-

schaft der neuesten Zivilisation und ein Fortschritt im Vergleiche mit der Geschichte der Vergangenheit sei. Gewissermassen um zu beweisen, dass es auf der Welt nichts neues gibt, lehrt uns die Entwickelungsgeschichte der sozial-rechtlichen Verhältnisse, dass die Öffentlichkeit der Verhandlungen, welche in den letzten Zeiten so viele zündende Reden in unseren europäischen Parlamenten und so viele Dissertationen gelehrter Philosophen, Juristen und Politiker gekostet hat — dass diese Öffentlichkeit schon in den nebligen Anfängen der Geschichte der Menschheit bei primitiven Völkern bestand, und dass diese angeblich zivilisatorische Errungenschaft bis auf den heutigen Tag bei unzivilisierten Völkern in von der heilbringenden Rückwirkung europäischer Kultur fernliegenden Ländern besteht. Was aber noch mehr heissen will, diese Völker haben sich von der Geheimtuerei nicht nur auf dem Gebiete der Rechtspflege, sondern auch der Verwaltung der Verhältnisse zwischen dem Individuum und dem Staate freizuhalten verstanden.

Nur bei uns, im Stadium der Entfaltung ethischer Begriffe von der bürgerlichen Freiheit und der Gleichheit vor dem Gesetze, erhält sich noch auf dem Gebiete der inneren Verwaltung dieses Erbstück aus der Zeit der Unduldsamkeit auf jedem Felde des öffentlichen Lebens, aus der Zeit der Heuchelei und Falschheit, in welche die Staaten und Regierungen ihre das Tageslicht der Kritik und der Stimme des allgemein menschlichen Gewissens scheuenden Anordnungen und Akte der Willkür einzukleiden trachteten.

Im Mittelalter, als im inneren Völkerleben die Instinkte barbarischer Wildheit mit den keimenden Rechtsbegriffen religiöser und sozialer Ethik rangen, als die Regierungen aus Furcht vor Widersetzlichkeit selbst ihre edelsten Absichten vor ihren Untertanen geheim halten mussten, fand das Geheimnis im Regieren seine Erklärung und hatte wenigstens seine utilitare Entschuldigung, aber wenn man heute die Grundzüge der

Verwaltung bürgerlicher Verhältnisse in konstitutionellen Staaten, wo sie ihrer Natur nach auf der Verantwortlichkeit der Regierung für jeden Schritt vor den Volksvertretern beruhen, mit einem Schleier des Geheimnisses umgibt, so ist das ein unvernünftiges Vernichten des Glaubens an die Redlichkeit der Regierenden und ein Untergraben des Vertrauens der Regierten zum Staate.

Am meisten entsittlichend ist das Amtsgeheimnis auf dem Gebiete der Personalrechte des Beamtenstandes, wo es am grassesten in den sogenannten geheimen Qualifikationen auftritt, und auf dem Gebiete der Tätigkeit der Staatsbehörden bei sämtlichen Wahlen der Vertretungskörper.

Der einer geheimen Beurteilung unterworfene Beamte kann nie mit voller Lust und Entschlossenheit arbeiten und anstatt in die Ausübung seiner Dienstpflichten seinen ganzen Vorrat von Energie und Fähigkeiten hineinzulegen, wird er immer auf das Erraten der Schwächen und physischen wie moralischen Gebrechen seines Vorgesetzten ein grösseres Gewicht legen und hiezu den Gesamtvorrat seiner Intelligenz anstrengen — um, diesen Schwächen schmeichelnd, sich seine Gunst und was damit im Zusammenhange steht, eine »gute Qualifikation« zu erwerben, die er höchstens ahnen und oft durch falsche Trugschlüsse aus der Laune der Vorgesetzten entziffern kann, weil ihm das Gesetz verbietet, zu wissen, was über ihn die Vorgesetzten reden und schreiben.

Unter diesen Umständen muss in der Regel ein Misstrauen des Untergebenen zu den Vorgesetzten und damit eine Zaghaftigkeit im Vorgehen und in der Arbeit für das Wohl des Dienstes und des Staates, neben der bureaukratischen Kriecherei und Einschmeichelei bei einflussreichen Vorgesetzten, entstehen.

Auf dem Gebiete der Mitwirkung der Staatsbehörden bei den Wahlen der Vertretungskörper zieht das Amtsgeheimnis für die bürgerliche Moral der Gesellschaft nicht minder verderbliche Folgen nach sich.

Sämtliche Versicherungen von der Parteilosigkeit der Behörden bei den Wahlen, sämtliche Dementi's und Widerlegungen der Vorwürfe von Missbräuchen, die bei dieser oder jener Wahl angeblich stattgefunden haben, wären ein für allemal entbehrlich und gegenstandslos, wenn die Staatsregierungen endgiltig mit dem System geheimer Erlässe, chiffrierter Depeschen, »vertrauter« Berichte und anderer Mittel zur Bewahrung des Amtsgeheimnisses aus dem einfachen und einleuchtenden Grunde brechen wollten, dass die Überzeugung von der Möglichkeit eines absoluten Geheimnisses nur ein Hirngespinnst und eine Selbsttäuschung ist.

Es ist bekannt, dass man zur Bewahrung eines Geheimnisses sehr verlässlicher und gereifter Leute mit gediegenem Charakter und vollkommener materieller Unabhängigkeit bedarf. Es kommt aber meistenteils vor, dass die behördlichen Apparate, denen Wahlgeheimnisse anvertraut werden, aus moralisch und materiell schwachen Persönlichkeiten mit dunkler Vergangenheit und elastischem Gewissen bestehen, da sich andere nicht so leicht zu ähnlichen Funktionen hergeben möchten. Je schwächer in moralischer Hinsicht und je gefügiger zur geheimen Wahlaktion das Element ist, desto grösseren Vertrauens erfreut es sich, und desto wichtigere Geheimnisse werden ihm anvertraut, bis endlich das Amtsgeheimnis bei dem nächsten Windhauch des Schicksals, welches einen solchen Menschen »zur besonderen Verwendung« seiner Stellung verlustig gehen lässt — zum »öffentlichen Geheimnis« werde.

Das ärgste Ergebnis eines solchen Durchschmuggelns von Amtsgeheimnissen ist in den meisten Fällen ein monströses Verdrehen der Tatsachen, ein übertriebenes Durchhecheln der mitunter besten Absichten der Regierung — was eine kräftige Waffe für die Rüstkammer der Oppositionsparteien abgibt.

Wenn schon an ein radikales Ausrotten der bureaukratischen Institution des »Amtsgeheimnisses« nicht zu denken ist, so wäre wenigstens eine Beschränkung des Geheimnisses auf Begebenheiten von wirklich staatlicher Bedeutung anzustreben, nicht aber dasselbe zum Prinzip der bureaukratischen Einrichtung der Staatsverwaltung zu erheben. In einigen Staaten ist die Beseitigung des Amtsgeheimnisses bereits zur Tatsache geworden; z. B. in den Vereinigten Staaten Nord-Amerikas, welche ihre diplomatischen Dokumente auf der allgemeinen Ausstellung in Buffalo als eine besondere Abteilung im Pavillon des Ministeriums des Äussern zur Schau stellten, ohne irgend welche üblen Folgen aus dem Entschleiern ihrer Diplomatie zu befürchten.

f) Die Pflicht des Gehorsams.

Eine weitere allgemeine Pflicht des Beamten ist der Gehorsam für die Befehle der Vorgesetzten, welcher, wenn das Verhältnis des subalternen Beamten zum Vorgesetzten eine auf geistiger Superiorität der sozial-menschlichen Verbände über den Kundgebungen eines tierischen Herdenlebens fussende Organisation sein soll, nicht ein unbedingter, sondern nur ein intelligenter Gehorsam sein kann. Dieses Verhältnis kann nicht eine rein mechanische Unterordnung des Willens eines, wenn auch an Jahren älteren, aber durch künstlich geschaffenen Rang niedrigeren, unter die Befehle eines anderen mitunter weniger erfahrenen, wenn nur besser dotierten und mit Abzeichen eines höheren Ranges versehenen Funktionärs sein, sondern sollte auf dem Prinzipe beruhen, dass derjenige, welcher eine höhere Fachbildung erworben hat und einen grösseren Vorrat universellen Wissens besitzt, ausserdem auch eine längere Praxis in derselben Kategorie des Staatsdienstes hinter sich hat und mehr Gelegenheit zum Sammeln von Erfahrungen hatte, — schon dadurch eine grössere Fähigkeit und Leichtigkeit im Beurteilen der Richtungen, in welchen einzelne staatliche Aufgaben fortzuschreiten

hätten, mithin auch das Recht der Beschlussfassung und befehlender Leitung der Tätigkeit jüngerer minder ausgebildeter und weniger erfahrener Mitarbeiter haben sollte.

Wie schon erwähnt wurde, kann dieser Grundsatz einzig nur auf einer Annahme beruhen, welche mit Rücksicht auf die Fehlbarkeit aller menschlichen Einrichtungen nicht unbedingt sicher sein kann, es aber um so mehr sein wird, je seltener bei der Berufung von Beamten auf höhere Stellungen Ausnahmen von der obbezogenen Regel vorkommen werden.

Diese Ausnahmen kommen überall vor, wo ausser der Bureaukratie das ihr verwandte, »Protektion« benannte Übel vorherrscht und wo bei der Auswahl der Beamten für höhere Stellungen weder ihre angeborenen oder durch tiefere Studien erworbenen Fähigkeiten, noch ein längeres Wirken in dem betreffenden Berufszweige, noch besondere zum Leiten anderer nötige Eigenschaften, sondern die rein zufälligen Umstände der Geburt, des Vermögens, der Konnexionen oder persönlichen Wohlgefallens von Belang sind. Unter diesen Umständen sollte in der Anwendung des Grundsatzes des Gehorsams eine aussergewöhnliche Vorsicht walten, wenn das Interesse der Gesellschaft und des Staates selbst nicht gefährdet und das Amt dem Verlust des Ansehens und der Würde nicht ausgesetzt werden soll.

Die Kollision zwischen dem erhaltenen Befehle und dem Wortlaute der Staatsgesetze oder formellen Vorschriften ruft die ganz natürliche Frage hervor, ob der Beamte verpflichtet sei, dem Befehle seiner Vorgesetzten Folge zu leisten, wenn dieser Befehl den verbindlichen gesetzlichen Vorschriften oder den Grundzügen der Moral widerspricht oder selbst eine in Gesetzen mit Strafen bedrohte Handlung erheischt.

Zu Zeiten des Absolutismus und in Staaten, welche noch heute nach diesem Systeme regiert werden, kann ein solcher Konflikt nicht statthaben, oder es kann wenigstens von einer Schwierigkeit in der Lösung der Frage zwischen dem Befehl und dem Gesetze nicht die Rede sein, weil der dem Untergebenen erteilte Befehl schon dadurch gleichzeitig zum Gesetz

wird und keinen anderen Faktor des Willens oder der Überlegung verträgt.

Im konstitutionellen Regierungssystem wird hie und da sehr unklar und ängstlich dem Beamten das Recht der sogenannten Remonstration eingeräumt, das heisst das Recht der Vorstellung seiner Bedenken rücksichtlich der Legalität oder Zweckdienlichkeit des erhaltenen Befehles, es gelang aber der Bureaukratie, diese Schutzeinrichtung durch ihre unersättliche Machtgier und Unduldsamkeit gegenüber der wie immer gearteten, wenn auch gerechtfertigten Einschränkung der künstlichen Unterordnung der Staatsbürger unter ihre Befehle zu vernichten und abzuschwächen, und sie verstand es, der Beamtenschaft ein falsches Scham- und Furchtgefühl einzuimpfen, welches ein kühnes Auftreten gegen die Illegalität, Unzweckmässigkeit oder Gegenstandslosigkeit der im Instanzenwege erhaltenen Befehle nicht zulässt.

Man kann von einem Beamten-Bureaukraten, der mit der amtlichen Überzeugung von der Unfehlbarkeit und der Macht der Oberbehörden, wie auch mit dem Glauben, dass man nur durch vollkommen blinden Gehorsam und indem man dem Willen und der Vorliebe der Vorgesetzten schmeichelt, günstige Resultate in der Beamtenlaufbahn erreicht, durchdrungen ist, nicht verlangen, dass er diese elementaren Rücksichten dem Billigkeitsgefühle oder der Moral, die zwar vom bureaukratischen Systeme nicht verboten, aber auch nicht gepflegt werden, aufopfern sollte.

Dies war zu Zeiten der Glaubensverfolgungen in den ersten Jahrhunderten des Christentums oder im Mittelalter zur Zeit der Reformation möglich, als das Gewissen über der Furcht des Verlustes des Amtes die Oberhand behielt, doch heute im Zeitalter des schweren Ringens um das tägliche Brot ist es bei weitem schwieriger und gehört zu wirklichen Ausnahmen.

Die Geschichte neuerer Zeiten lehrt uns, dass der bureaukratische Servilismus, welcher den Beamten zum blinden Befolgen der Befehle seiner vorgesetzten Behörde selbst in dem Falle zwingt, wo der erhaltene Befehl den einfachsten Grundsätzen der Gerechtigkeit und der Ehrlichkeit Hohn spricht, in einigen Staaten nicht nur in der Verwaltung herrscht, wo er in der grossen Abhängigkeit und dem Mangel an Dienstespragmatik der Beamten günstige Entwickelungsbedingungen findet, sondern dass er sogar in die Reihen der richterlichen Faktoren einzudringen vermochte, welche doch den Schutz der Gerechtigkeit und das Recht ihres Ausmasses auch in jenen Fällen zur Aufgabe haben, wo der Staat in seiner eigenen Majestät als streitführende Partei auftritt. Es gelangen aber immer öfter Fälle zu unserer Kenntnis, wo die Richter nicht auf dem Prinzipe des Triumphes strenger absoluter Wahrheit und Gerechtigkeit sich stützende Urteile fällen, sondern sich durch Rücksichten auf die angeblichen Interessen und Ziele des Staates oder durch die »von Oben« erhaltenen Befehle beeinflussen lassen. (Dreyfusaffaire in Frankreich u. dgl.)

g) Verhalten im Amte und ausser Dienst.

Jeder Beamte ist schliesslich verpflichtet, sich seinem Stande angemessen und derart zu betragen, dass sein Verhalten in und ausser dem Amte allgemeine Achtung verdiene.

Es ist dies eine Verpflichtung so allgemeiner Natur, dass sie bei richtiger Auffassung der Sache eigentlich nicht unter die Verpflichtungen aufgenommen werden sollte, welche dem Menschen und Staatsbürger das staatliche Amt mit formellen Vorschriften auferlegt, und ihre Aufzählung sollte unter den Bedingungen der Organisation der Ämter eigentlich als eine Beleidigung des Gefühls der Menschenwürde betrachtet werden.

Diese Pflicht lastet nämlich nicht bloss auf dem Beamten, sondern sollte ein allgemeines Mass der Zivilisation sozialer

Verhältnisse sein und ein Begründen der Notwendigkeit ihrer Fixierung in der Einrichtung der Ämter mit der Exklusivität und einer angeblichen Superiorität des Beamtenstandes über anderen bürgerlichen Beschäftigungen ist heute ein sozialer Anachronismus und beweist nur, wie schwer es den modernen Gesellschaften ankommt, sich von der bureaukratischen Krankheit zu befreien.

Unter den gegenwärtigen Umständen und in der heutigen Auffassung der bürgerlichen Gleichheit ist jeder Stand, jede Beschäftigung, insoweit sie sich ein ehrliches Erwerben von Lebensunterhalt zur Aufgabe stellt, gleich achtungswert und erfordert in der Ausübung der übernommenen Pflichten ein gleiches Mass des Ansehens und des Anstandes gegenüber den anderen Staatsbürgern.

Einige versuchen den Begriff der Würde des Beamtenstandes theoretisch mit der Anschauung zu begründen, nach welcher vom Staatsbeamten verlangt wird, dass er nicht nur ein Gesetzvollstrecker oder Verwalter sozialer Verhältnisse, sondern auch noch ein moralisch einwirkender Faktor im Staate sei, und dass er als solcher mit einem ausserordentlichen ethischen Beispiele und mit moralischen Eigenschaften in seinem amtlichen und ausseramtlichen Benehmen voranleuchte.

Diese Anschauung wäre richtig und die so aufgefasste Würde des Beamtenstandes hätte nicht die Merkmale eines sozialen Separatismus und jenes Kastenwesens, welche den Beamtenstand in bureaukratischen Staaten kennzeichnen, wenn es wirklich ein prinzipielles Bestreben der Beamten wäre, sich nicht auf jeden Schritt und Tritt von den übrigen Staatsbürgern abzusondern, und sich selbst nicht für etwas Höheres, Besseres und zu grösserer Berechtigung Geschaffenes zu betrachten, sondern bei jeder Gelegenheit mit dem Beispiele einer edlen Gesinnung, eines makellosen bürgerlichen und Familienlebens mit Takt und Zuvorkommenheit im Bureau und ausser dem Amte voranzuleuchten.

Der Bamte-Bureaukrat fasst aber die Würde des Standes nicht anders auf, als eine Pflicht, keine kleinere Wohnung einzunehmen, sich von keinem weniger distinguierten Schneider kleiden zu lassen, keinen geringeren Platz im Theater einzunehmen, nicht weniger Dienstboten zu halten u. dgl., als ein im Range oder in seiner Stellung niedriger situierter Bürger. 'Seit allem Anfang seines Staatsdienstes bekommt er so viel Belehrungen, so viel Redensarten über das sogenannte amtliche »Decorum« zu hören, und davon, was für den Beamten und was für einen anderen gewöhnlichen Sterblichen passt, von der hervorragenden Stellung des Beamten in der sozialen Hierarchie, dass er schliesslich *nolens volens* daran glauben muss, dass er eine Art von Übermensch und Überbürger in der Gesellschaft und dazu geschaffen sei, damit ihm andere gehorchen und ihn wegen der Abzeichen am Uniformkragen mehr achten, als wegen seiner Geistes- und Charaktereigenschaften. In dieser Auffassung der Würde des Beamtenstandes ist auch der Begriff der notwendigen Abgrenzung der Beamtenkaste von den übrigen Staatsbürgern durch eine Isolierung mit inbegriffen, welche zur Erhaltung der Standeswürde beitragen soll, in Wirklichkeit aber eine Kluft des Hasses oder zum mindesten der Gleichgiltigkeit und Vertrauenslosigkeit zwischen den Vertretern der staatlichen Autorität und der Gesellschaft schafft.

Die Bedingung der Würde im Benehmen des Beamten im Amte dient dem Beamten-Bureaukraten, insoweit es um sein Betragen den Privatparteien gegenüber zu tun ist, als Grund dazu, um Jeden, der nur im Bureau erscheint, als Kandidaten für die Gnade des Staates zu betrachten, der dieser Gnade schon dadurch teilhaftig wird, dass man mit ihm überhaupt im Bureau spricht, und dass man ihm die verlangte, oder eigentlich erbetene Information — da man nach seinem Verständnis von der Behörde nichts verlangen darf — zu erteilen geruht. Jeder im Amte erscheinende

Petent ist nach der Auffassung der Bureaukraten schon grundsätzlich ein Beschuldigter, dessen Worte nur insoweit Glauben und Berücksichtigung verdienen, als sie durch ein streng nach vorgeschriebenem Muster und mit vorgeschriebenem Stempel ausgefertigtes Dokument bekräftigt werden.

Eine Rücksichtnahme auf den Gesundheitszustand, das Alter, materielle Bedürfnisse oder andere Umstände, welche auf die Richtung der Angelegenheit von Einfluss sein können, und ein entsprechendes Behandeln des Petenten im Amte geboten erscheinen lassen könnten, existieren in der Auffassung der Bureaukratie nicht, welche nur eine einzige Rücksicht kennt, d. i. das Interesse des Staates und eigentlich das Interesse ihrer falsch aufgefassten Würde und Macht. Dieser Auffassung gemäss wird im Amte ein Petent, welcher in einer Staatsangelegenheit erscheint, zumal wenn er überdies eine höhere Würde in der bureaukratischen Hierarchie bekleidet, anders empfangen, als ein Staatsbürger, welcher ebenso ehrlich und vielleicht mit noch grösserem sozialen Nutzen zum Wohle der Menschheit arbeitet, aber keine Behörde oder privilegierte Gesellschaftsklasse repräsentiert. Der Beamte-Bureaukrat hat in dieser Richtung ein so fein ausgebildetes Gefühl und eine solche Praxis, dass er einzelne Bestandteile seiner Bureaueinrichtung in verschiedene Klassen einteilt, und die Einen auf dem Kanapee, die Anderen im Lehnstuhl, noch Andere auf dem Sessel Platz nehmen lässt, und den Rest der Klienten stehend empfängt, wobei er auch diesen gegenüber noch verschiedene Abstufungen und Schattierungen der Artigkeit walten lässt, indem er an dem Prinzipe einer ebensolchen Rangeinteilung der Gesellschaft festhält, wie sie in seiner eigenen Berufsumgebung herrschend ist.

Insoweit es sich um das Verhältnis im Amte zu den Berufsgenossen handelt, so entscheidet nach bureaukratischen Begriffen von der Art der Behandlung des Beamten vorerst der Rang, der Titel und eine einflussreiche Stellung. Dem Vorgesetzten gegenüber muss man untertänig, zuvorkommend,

gefügig, ohne Rücksicht auf die erfahrene Behandlung stets zufrieden sein, man kann wohl fleissiger, aber nie gescheiter oder mehr wissend als der Vorgesetzte sein, und wenn die Verhältnisse schon durchaus die Kundgebung einer anderen Ansicht, als jene der Vorgesetzten gebieterisch erheischen, so soll man sie immer mit entsprechender Bescheidenheit mit einem gewissen Misstrauen zur eigenen Sachkenntnis vorbringen, oder die eigene Auffassung nur als zaghafte Annahme darstellen, und hiebei volle Bereitwilligkeit bekunden, die ausgesprochene Ansicht der Anschauung des Vorgesetzten unterzuordnen.

Den Untergebenen gegenüber soll man vor allem einen dem Rangsunterschiede angepassten Ernst und Energie, und zwar nicht nur im Voranleuchten mit dem Beispiele eigener Arbeit und Fleisses, als vielmehr im Tone, der Art der Ansprache und in Vermeidung von »Vertraulichkeiten« bewahren, worunter nach bureaukratischer Auffassung das Reichen der Hand, Anbieten des Platznehmens, ein Gespräch von anderen Sachen als den streng amtlichen u. dgl. zu verstehen ist.

Diese falsche Auffassungsweise der Folgen, welche eine zu wenig steife und nicht genug mit dem Masstabe des Rangunterschiedes abgemessene Behandlung des Untergebenen auf das Verhältnis des älteren Beamten zum Subalternen ausüben soll, beruht auf der irrigen Annahme, dass man den Menschen zur Achtung und zum achtunggebietenden Auftreten so gewöhnen muss, wie man einen Vorstehhund abrichtet, dass er jeden Winkes gewärtig sei. Der Mensch ist ein denkendes Wesen, und insoferne er nicht ein demoralisiertes und gegen die Eindrücke edlerer Triebe psychisch abgestumpftes Individuum ist, so achtet und schätzt er wirklich nur denjenigen, der bei ihm Achtung für sich auf Grund des Alters, der Erfahrung, der Vernunft, eines taktvollen und edlen Benehmens wachzurufen versteht. Wenn der Vorgesetzte unter gegebenen Umständen diesen Bedingungen nicht entspricht, so wird der Untergebene notwendigerweise durch

die Vorschriften formalistischer Amtsetiquette gezwungen, wohl Achtung zu heucheln, nach Aussen die erzwungene Untertänigkeit zu bekunden, wird aber im Herzen selbst den höchstgestellten Vorgesetzten, welchem die oberwähnten Vorzüge abgehen, geringschätzen.

Die Bureaukratie erkennt diese Wahrheit nicht an und hält unter dem Vorwande der Notwendigkeit zur Aufrechthaltung der nötigen Disziplin und des Ansehens in der Organisation der Ämter, und indem sie befürchtet, dass der Grundsatz der Beurteilung der Menschen nach ihrem faktischen Werte nicht der Anfang ihres eigenen Falles werde, an dem Prinzipe: »czyn czyna poczytajet« (russisch; die Rangsklassen achten sich gegenseitig) fest, und befiehlt, in der Kundgebung von Achtung und Ehrerbietung ein dem Range, den Titeln und dem Ansehen angepasstes Mass einzuhalten.

h) Der Diensteid.

Zur Sicherung aller oben aufgezählten Pflichten und als Garantie ihrer strikten Erfüllung leistet der Beamte beim Antritte des bezüglichen Amtes den Diensteid, welcher in einigen Staaten (§ 359 des deutschen Strafgesetzes) bei von Beamten begangenen Delikten einen erschwerenden Umstand bildet.

Man kann lang und breit über den ethischen und praktischen Wert des Diensteides der Beamten streiten. In dieser Beziehung wurde in der Theorie der politischen Wissenschaften eine ausgebreitete Polemik durchgeführt, aber hinsichtlich einer Seite dieser administrativen Institution sollte es keine zweierlei Meinung geben und zwar, dass im allerletzten Falle, wenn schon das Bewusstsein der allgemeinen Bürgerwürde zur Sicherstellung einer genügenden Gewissenhaftigkeit, Fleisses und Treue des Beamten für den Staat nicht hinreichen kann, wenigstens die Ablegung eines allgemeinen Eides bei erstmaliger Übernahme der

Pflichten des Staatsdienstes auf ihre ganze Dauer statthaben sollte, ohne die jetzt allgemein übliche Verpflichtung zur Ablegung weiterer Eide, die meist erfolgt, so oft der Beamte vom niedrigeren zum höheren Range befördert oder von einer Diensteskategorie zur anderen versetzt wird.

Ein solches Verlangen nach immer neuen jedesmaligen Diensteiden scheint auf der Annahme zu beruhen, dass von einem, einen minder wichtigen Rang bekleidenden Beamten eine andere Ehrlichkeit, Treue und ein anderer Fleiss zu verlangen seien, als von einem Beamten, der ein höheres Amt einnimmt, oder dass diese Eigenschaften von der Art der Tätigkeit und vom Wirkungskreise des betreffenden Beamten abhängig wären. Eine solche Einrichtung ist nichts anderes, als nur eine Förderung der Entfaltung der Bureaukratie, welche, ohne sich mit der Qualifikation materieller Verhältnisse des Beamtenstandes zufriedenzustellen, sogar in die Sphäre ihres Geistes und Gewissens den Grundsatz der Rangeinteilung der Menschen einzuführen trachtet.

i) Die Uniform.

Die dem Beamten auf Grund des ihm verliehenen Amtes zukommenden Berechtigungen sind entweder Rechte, die ihm vom Staate überwiesen wurden, in deren Erfüllung er seine Dienstpflichten besorgt, oder sie sind seine eigenen Rechte, die wiederum moralischer oder materieller Natur sein können.

Zu den moralischen Rechten des Beamten gehört vor allem die Möglichkeit, in der Amtierung einen Schutz vor eventuellem moralischem Unrecht zu finden, wie z. B. vor Beleidigung und Verleumdung, was zusammen den Begriff des sogenannten amtlichen Schutzes ausmacht; ferner geniesst der Beamte das Vorrecht des Besitzes einer gewissen höher qualifizierten Glaubwürdigkeit (publica fides), welche darauf beruht, dass das vom Beamten mit Berufung auf

seinen amtlichen Charakter abgelegte Zeugnis einen Beweis höheren Grades bildet, als ein vom gewöhnlichen Staatsbürger abgelegtes Zeugnis und einer besonderen Beweisführung durch andere Beweismittel nicht bedarf. Die Rechte moralischer Natur umfassen schliesslich gewisse persönliche Ehrenprivilegien, wie das Tragen einer entsprechenden Uniform und anderer Dienstesabzeichen, den Gebrauch eines Titels, das Recht des Sitzes in einigen Vertretungskörpern ohne Wahl u. dgl.

Einige der aufgezählten Rechte beruhen auf dem Grundsatze, dass der Staatsbeamte zur leichteren Erfüllung der ihm vom Staate anvertrauten Aufgabe eines gewissen, indirekt von der Majestät seines Machtgebers abstrahlenden Nimbus und einer ausnahmsweisen Würde bedarf, ohne den zu befürchten wäre, dass das Faktum der Erfüllung einer Funktion im Namen der Rechtsidee und der sozialen Ordnung selbst nicht hinreichen dürfte, um ihnen Gehorsam und Achtung zu verschaffen.

Eine solche Vorsicht ist leicht verständlich, insoweit es sich um Einrichtungen handelt, welche in absolut regierten Staaten noch aus jenen Zeiten bestehen, wo das Staatsamt identisch mit dem Hof- und Militärdienst war, ausser welchen niemand im Lande das Recht zum Regieren und zum Befehlen hatte. Es mussten demnach gewisse äusserliche ins Auge fallende Abzeichen bestehen, an denen der Repräsentant der höchsten Gewalt im Staate den Bürgern kenntlich war, damit diese ihm die vorgeschriebene Ehrenbezeugung leisteten und — die Steuern an ihn entrichteten.

In repräsentativ regierten Staaten lassen sich einige der Privilegien des Beamtenstandes schon schwieriger erklären, da hier der Beamte ein ebensolcher Bürger wie jeder andere ist, und der Umstand, dass er den Beruf eines Vollstreckers einiger Kundgebungen des Gesamtwillens hat, sollte ihm doch kein Recht auf besondere Vorrechte und Abzeichen geben.

Wie viele andere der Organisation der Ämter eigentümliche Seiten, so hat die Bureaukratie auch das Gebiet der

moralischen Rechte und Privilegien des Beamtenstandes zum eigenen Vorteil ausgenützt, d. i. zum Ausheben der grösstmöglichen Kluft zwischen dem Beamten und der übrigen Gesellschaft und zum Erschweren jeder Assimilation des Beamtentums mit bürgerlichen Elementen.

Eines der zu diesem Zwecke wirksamsten Mittel wurde die von Tag zu Tag zunehmende Sucht der Uniformierung aller unter dem Banner des Staates Dienenden. Unter dem Vorwande, dass im exekutiven Staatsdienst die Sicherheit und das Ansehen des in unmittelbare Berührung mit der Bevölkerung kommenden Beamten es erheischt, dass er ständig Abzeichen seines Berufes trage, wurde zuerst in England, dann in Frankreich, in Deutschland und in anderen Staaten, nicht ohne hie und da in lächerliche Übertreibung und auf operettenmässige Einfälle zu verfallen, ein ganz nach militärischem Muster eingerichtetes System der Uniformierung der Beamten eingeführt. Im Eifer der Distinktionierung der bureaukratischen Hierarchie, und in der Absicht, sie nach verschiedenen Graden, Würden, Rang, Klassen einzuteilen, musste man zu allen möglichen Kombinationen Zuflucht nehmen, über welche die moderne metallurgische, Schneider- und Färbertechnik u. dgl. verfügt, mithin zu Metallen wie Gold, Silber, Nickel u. s. w., zu allen erdenklichen Schnittarten der Kleidung, Tuchfarben, Hutformen u. dgl., um nur die möglichst grösste Bestimmtheit und Sicherheit zu schaffen, dass ein Bürger eines modernen Staates nicht etwa den Richter mit dem Staatsanwalt, den Steuereinnehmer mit dem Schulinspektor, den Tierarzt mit dem Gerichtspräsidenten u. s. w. verwechsle. Ohne sich an die Schwierigkeit zu stossen, mit welcher selbst der in diese komplizierten Farben- und Formkombinationen Eingeweihte sich ohne Irrtümer zu begehen zurechtfinden kann, schuf man aus der Beamtenhierarchie eine zweite stehende Armee auf Kriegsfuss, deren Charakter das Seitengewehr zu bezeugen hat, welches jedem Funktionär ohne Rücksicht auf seine Körpergebrechen und die Lächerlichkeit des Eindruckes beigegeben wurde.

Das System einer solchen Uniformierung der Repräsentanten der höchsten Gewalt kann für Gesellschaften von sehr primitiver Kultur gut sein, wo ein blinkender Knopf, eine durch exotische Form auffallende Tracht und Kopfbedeckung für gleichbedeutend mit der Gewalt selbst gehalten werden, deren charakteristische Merkmale, wie Rechtsbewusstsein, Menschenkenntnis und staatsmännischer Verstand dem nur äusserliche Merkmale eines zivilisierten Menschen besitzenden Individuum nicht recht verständliche Begriffe sind; aber die Einführung der in der Praxis so übertrieben angewendeten Einkleidung eines jeden, der nur staatliche Funktionen versieht, in den Livreerock, muss schliesslich konsequent zur immer grelleren Einteilung der Gesellschaft in Regierende und Regierte führen, was doch keineswegs im Interesse der Harmonie der Menschheit gelegen sein kann.

Die angebliche Notwendigkeit, den Gesetzvollstreckern in ihrer Wirksamkeit durch Uniformierung auch eine äussere Würde zu verleihen, hält der Kritik nicht Stand, denn ist die Achtung vor den von den Gerichten gefällten Urteilen mit dem Zeitpunkte der Einführung der Uniformen für Richter und Staatsanwälte gestiegen, oder haben gegen den Gerichtshof gerichtete Angriffe der Verteidiger in Fällen offenbarer Benachteiligung der Rechte der Verteidigung durch einen zu hitzigen Staatsanwalt aufgehört? Oder fällen etwa die Geschworenen aus Ehrfurcht vor der Perrücke des englischen Staatsanwalts oder vor dem Talar des österreichischen Richters ihre Verdikte mit grösserer Aufmerksamkeit und unter genauerer Gewissensrechnung?

Dort wo es für den äusseren Exekutivdienst die unabweisbare Notwendigkeit erheischt, dass der Staatsbürger wisse, im gegebenen Falle einen Staatsbeamten vor sich zu haben, dort lässt sich unter Ausnahmsumständen das Uniformierungssystem erklären, insoweit die Sicherstellung einer solchen subjektiven Gewissheit denkbar ist, dass gegebenenfalls kein Missbrauch des amtlichen Charakters stattfand, aber wenn aus der Uniform eine allgemeine Klassifikation

der Gesellschaft gemacht wird, wie dies heute in manchen Staaten der Fall ist, so ist das, wie schon erwähnt wurde, eine antisoziale, die Absonderung des Beamten von den übrigen Staatsbürgern zum Zwecke habende bureaukratische Erfindung.

Es ist überdies eine empfindliche Belastung des Budgets der Beamten, von denen mancher die zu Hause laut schreiende Not der Familie mit glänzenden Uniformknöpfen zu verdecken gezwungen ist. Das kann vielleicht eine angenehme und erwünschte Einrichtung für Würdenträger und Inhaber hoher Rangklassen sein, denen das Säuseln teuerer Federn am Galahut angenehm das Ohr kitzelt, welches nur gewohnt ist, das Flüstern der Bewunderung und servilistischer Hochachtung zu hören, und die aus eigener Erfahrung die Stimme der nach täglichem Brot rufenden Familie nicht kennen und sich an dem Eindrucke des Pompes und der Pracht erfreuen, welchen ihr Erscheinen auf öffentlichen Plätzen auf den sinnlosen Pöbel und auf die Kinder macht; es soll aber diese Pflicht zum Aufputze mit falscher Pracht nicht ganze Scharen armer Funktionäre belasten, welche die häusliche Not, von deren Stimme das Familienhaupt bis an die Tore des Amtes verfolgt wird, in den Falten der auf Rechnung genommenen Galauniform bergen müssen.

Wir sprechen gewöhnlich von einigen auf einer niedrigen Kulturstufe stehenden Gesellschaften und Bevölkerungskreisen, dass auf sie der Anblick einer Amtsmütze und der äusseren Abzeichen der Gewalt einen kräftigen Eindruck macht. Wird auf diese Art der heutigen Menschheit und ihrer Kulturfähigkeit nicht ein trauriges Zeugnis ausgestellt, wenn man solche äusserliche Theateraccessorien als Mittel zum Erreichen des Ansehens des Beamtenstandes und der Verschaffung des Gehorsams für ihn betrachtet? Nicht dieser Beamte, welcher konform mit der Wissenschaft und mit Mass in Wort und Form die Rechte und Pflichten des staatlichen Verbandes

gegenüber ihren eventuellen Kollisionen mit dem Willen des Individuums oder sozialer Verbände repräsentiert, sondern jener, welcher ein gewisses Kleid von vorgeschriebenem Schnitt und Farbe anzieht, nicht der Glaube an die kulturelle Superiorität der Institution des Staates über den menschlichen Privatverbänden, sondern der sinnliche Eindruck einer glitzernden Tracht hat also das bürgerliche Zusammenleben zu regieren und die Menschheit zur Anerkennung der Wichtigkeit der sozialen Ordnung zu leiten? Obzwar die Glaubensapostel und die ersten Verbreiter der neuen Wahrheiten der christlichen Religion keine Uniformen getragen haben, folgten ihnen doch Scharen, welche nicht sinnlosen Gehorsam, aber ihr Leben für die von ihnen verkündete Idee und Wahrheit zum Opfer brachten.

Gleich unvernünftig wäre es, zur Begründung der Notwendigkeit der Uniformierung der Beamten anzuführen, dass der Beamte in Uniform mehr Rücksicht auf die Würde seines Standes nehmen muss, und sich seltener gegen diese Standeswürde verstossender Handlungen und Tätigkeiten schuldig machen wird; wie nämlich schon oben erwähnt wurde, kann man in den heutigen Entwickelungsbedingungen des Prinzipes bürgerlicher Gleichheit den Grundsatz einer Superiorität des Beamtenstandes über andere Berufe nicht aufstellen; in der aus einem solchen falschen Prinzipe sich ergebenden Konsequenz müsste man verlangen, dass eine jede Gesellschaftsklasse, mithin Advokaten, Handwerker, Ackerbauer, der betitelte Adel u. dgl. besondere Uniformen tragen sollten, um ein ihrem Stande und Berufe entsprechendes Betragen zu sichern.

Wir sehen doch in den letzten Zeiten, dass Auserkorene der Bevölkerung in parlamentären Körpern, dort wo über ihre hohe Würde niemand im Zweifel sein kann, sich mitunter auf eine geradezu rohe, der ärgsten Auswürfe der Gesellschaft würdige Weise betragen. Vielleicht dürfte die Einführung von Uniformen für die Abgeordneten nach bureaukratischer Methode dieser Herabsetzung der Würde des Parlamentarismus vorbeugen?

k) Die materiellen Rechte des Beamten.

Zu den materiellen Rechten des Beamten gehören der Ersatz der im Interesse des Dienstes gemachten Auslagen und vor allem der dienstliche Gehalt, welcher eine nach der Qualifikation des in die Fachausbildung eingelegten Kapitals und nach dem anvertrauten Wirkungskreise und der Verantwortlichkeit einerseits, und andererseits durch die Notwendigkeit der Beschaffung von Subsistenzmitteln, die der Stellung des Beamten entsprechen, zu bemessende Entlohnung für die Erfüllung der amtlichen Obliegenheiten sein soll. Der Gehalt wächst nicht nur mit dem Ansehen des Amtes, sondern auch mit den Dienstjahren, und seine Progressivität ist eine Art von Prämie für das längere Aushalten im gewählten Berufe.

In den Anfängen des Bestandes der Ämter wurden die Beamten entweder *in natura,* indem man ihnen Staatsgüter zur Nutzniessung überliess, oder durch das ihnen eingeräumte Recht zum Bezuge von Taxen für ihre Amtstätigkeiten entlohnt. Mit der Zeit wurde dieses System geändert und mit Ausnahme einiger Verwaltungszweige der Staatsmonopolien, Stempelabgaben u. dgl. versuchte man in die Verwaltung, deren Kosten aus den allgemeinen Steuern gedeckt werden, den Anschein von Unentgeltlichkeit einzuführen.

Es würde scheinen, dass dieses System zur Enthaltsamkeit des Staates in der Aufstellung immer neuer Ämter führen sollte, weil doch jedes neu errichtete Amt zu einer andere schon bestehende Rubriken belastenden neuen Rubrik im Staatshaushalt wird; es geschieht hingegen das Entgegengesetzte, weil die modernen Staaten in wechselseitiger übertriebener Nachahmung mit jedem Jahre immer neue Komplikationen im System der Privatrechtspflege und der Verwaltung öffentlicher Angelegenheiten einführen, und da sie nach Tunlichkeit trachten, in der Einrichtung neuer Formen des Rechtslebens, der Gesellschaft selbst und ihren privaten Verbänden eine möglichst geringe Freiheit zu überlassen, so tritt folgerichtig die fortwährende Notwendigkeit der Vermehrung von

administrativen Regierungsfunktionären zu Tage, was zum Nachteil wesentlicher Erfordernisse der wirtschaftlichen und sozialen Entwickelung riesige Summen verschlingen muss. Bei keiner neuentstehenden Notwendigkeit der Einführung neuer, bisher unbekannter administrativer Einrichtungen wird der Grundsatz aufgestellt, dass jede administrative Neuerung die Vereinfachung, die einheitliche Gestaltung der Grundsätze des staatlichen Zusammenlebens bezwecken sollte, es wird vielmehr a priori von der Annahme ausgegangen, dass zur Einführung jeder, selbst einer geringfügigen Änderung gleich ganz neue Räder in der Verwaltungsmaschine, ganz neue besondere Faktoren, neue Cadre's in der Armee der Staatsbeamten benötigt werden. Hiebei wird aber nie damit gezählt, ob der Wert der einzuführenden Neuerung den Kosten, mit welchen die Organisation des neuen Verwaltungszweiges verbunden sein wird, wenigstens gleichkommt; die Errichtung immer neuer Ämter und die Einstellung einer immer grösseren Anzahl von Beamten wird mit einer Art von Fieberhitze betrieben, so, als wenn die Dickbäuchigkeit des Staatschematismus und die Totalsumme der ausbezahlten Gehalte ein Masstab der Zivilisation des betreffenden Staates und seiner Grossmachtstellung sein sollte. Auf diese Art wird gleichsam eine zweite Art von bureaukratischem Militarismus geschaffen, welcher mit seinem von Tag zu Tag zunehmenden Gewicht auf der Menschheit fürchterlich lastet, ohne in dieser Hinsicht dem Kriegsmilitarismus nachzustehen.

Wenn die Völker jammern und sich über die schrecklichen Folgen des bewaffneten Friedens beklagen und nicht sehen und fühlen, dass gleichzeitig mit dem Hinschmelzen von Milliarden für Kriegsausrüstungszwecke, Hunderte von Millionen für die bureaukratische Armee und ihre Erfordernisse verwendet werden, so ist dies ein nur desto stärkerer Beweis der Gefahr, weil er die gänzliche Verblendung für andere Gefahren, welche die moderne Menschheit ausser dem opfergierigen Moloch des Krieges bedrohen, nachweist.

Leroy-Beaulieu[1]), der bekannte französische Ökonomist bezeichnet folgendermassen seine Ansichten über das sinnlose Vermehren der Ämter in den modernen Staaten: ». . . . Jedes Prinzchen möchte seine Pagen haben; Pagen sind heute ganze Scharen von Beamten verschiedener Grade, die in allen Gattungen des Dienstes, welche nur die Phantasie der Arbeitgeber zu schaffen imstande ist, spezialisiert sind, und ihr Dasein, wie auch die bezogenen Gehalte durch ihre Arbeit und das Ausgeben zahl- und massloser Vorschriften rechtfertigen. Den zivilisierten Völkern ist offenbar die ehrliche Offenheit wilder Völker fremd. Man erzählte mir unlängst in Tunis, dass der Bey vor unserer Okkupation über Anempfehlung unseres Konsuls einige unserer Ingenieure angestellt hat, die er aber gar nicht beschäftigte, und es nur bei der regelmässigen Auszahlung ihrer Gehalte bewenden liess, was ein Beweis einer grossen Achtung seinerseits sein sollte. Der Chef-Ingenieur, welchem schon der Mangel an Beschäftigung peinlich zu werden begann, wendete sich einmal an den ersten Minister mit der Bitte ihn doch ernstlich zu beschäftigen. »Du beziehst deinen Gehalt, worüber willst du dich also beklagen?« anwortete ihm der Minister. — Diese Antwort war vielleicht nicht unvernünftig; wie viel könnten dabei die modernen Völker gewinnen, wenn man sich mit der Zahlung der Gehalte Vieler der immer neu entstehenden Beamtenscharen begnügen wollte, ohne von ihnen als Entgelt irgend eine Mühewaltung zu verlangen.«

Professor *Dr. Max Heckel*[2]) bezeichnet treffend die Grundsätze, nach denen der Staat bei Errichtung neuer Ämter und bei der konsequent eintretenden Budgetbelastung zu ihrer Entlohnung vorgehen sollte, indem er schreibt: ». . . . Der wichtigste Grundsatz des ganzen Besoldungs-

---

[1]) *Paul Leroy-Beaulieu* »L'état moderne et ses fonctions«. Paris. 1896.

[2]) »Besoldung und Besoldungs-Politik« Handwörterbuch der Staatswissenschaften. Von Conrad und Lexis. Jena. 1899.

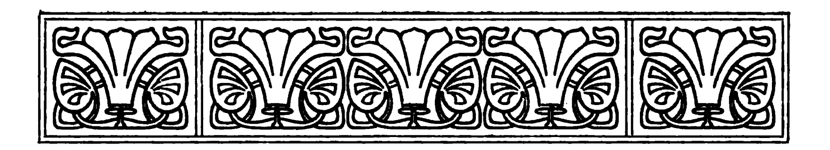
wesens gipfelt in dem richtigen Verhältnis zwischen dem Staatsdienst und seinen Anforderungen einerseits und der Bezahlung der Staatsbeamten andererseits. Daraus leitet sich der massgebende Gesichtspunkt ab, dass der Staat nicht mehr Beamten anstellen solle, als den tatsächlichen Bedürfnissen wirklich entspricht, dass aber diese in auskömmlicher Weise zu besolden sind. Ein sehr zahlreiches Beamtenheer bietet durchaus keine Gewähr für eine bessere Ausübung der Amtspflichten, andererseits ist ein tüchtiger Beamtenstand nur bei hinlänglicher Bezahlung heranzuziehen und zu erhalten. Bei schlechter Besoldung werden sich nur die Untüchtigen zur Übernahme der Amtsstellen bereitfinden oder Leute, die in anderen Berufen Schiffbruch gelitten haben. — Zweifelsohne haben das gesellschaftliche Ansehen und die äusseren Ehren des Beamtenstandes eine grosse Bedeutung für den Beamtenstand und haben schon oft einen kärglichen Gehalt ergänzen müssen. Allein dieser Notbehelf kann über den Kern der Sache nicht hinwegtäuschen. Denn ein Beamter muss, um seine Pflicht erfüllen zu können, unter normalen Verhältnissen für sich und seine Familie der Nahrungssorgen überhoben sein und mit dem Bewusstsein arbeiten, dass seine Leistungen in dem Gehalte ihrem Werte angemessen entlohnt werden.«

Das System fixer Gehalte, für die Zeit bemessener Bezüge, ohne Rücksicht auf die Intensivität und Ausgiebigkeit der Arbeit, welche nach Massgabe der Länge des Dienstes für den Staat wachsen, wurde fast in allen Zweigen der Staatsämter angenommen und nur in seltenen Fällen (z. B. die Notare) bezieht der Staatsbeamte die Entlohnung für seine Mühewaltung in der Form von Taxen unmittelbar von Personen, für welche er seine Amtsfunktionen verrichtet.

Dieses System hat seine zahlreichen guten Seiten, weil es der ungleichmässigen Verteilung materieller Vorteile der amtlichen Berufe vorbeugt, die Bevölkerung vor willkürlicher Bemessung der Gebühren für amtliche Funktionen und vor eventuellen Missbräuchen schützt, andererseits muss es aber

der Natur der Sache nach zur Abnahme der Energie und Arbeitslust bei der Mehrzahl der Beamten führen, welche, da sie den Bezug eines gewissen streng bestimmten Gehaltes gesichert, aber keine Möglichkeit haben, durch vermehrten Fleiss eine höhere Entlohnung zu erreichen, unwillkürlich in Tatlosigkeit, Apathie und Gleichgültigkeit für materielle Existenzbedingungen verfallen müssen. Es gibt Kategorien des Staatsdienstes, in welchen der grösste Fleiss, Fähigkeiten und Energie in der Arbeit nichts helfen, sondern man muss unbedingt eine gewisse genau vorgeschriebene Anzahl von Dienstjahren durchmachen, um auf eine höhere Stufe in der Hierarchie zu gelangen. Braucht man sich zu wundern, dass der Beamte unter solchen Umständen in eine Art von Schlafsucht verfällt und apathisch abwartet, bis er auch im Zuge der periodischen Beförderungen an die Reihe kommt. Eine der charakteristischen Kundgebungen bureaukratisch regierter Gesellschaften ist in der Regel, zumal unter der Jugend, die allgemeine Vorliebe zur Wahl des Staatsdienstberufes und dies hauptsächlich behufs möglichst schneller Erreichung eines fixen Gehaltes, welcher zwar keine Mittel zur bequemen Existenz schafft, aber wenigstens teilweise die Möglichkeit bietet, gedankenlos in's »dolce far niente«, ohne sich um das Morgen zu kümmern, einzusinken. Die Sicherstellung einer ruhigen Existenz und fixer, von der Anstrengung in der Arbeit unabhängiger Einkünfte hat seine Berechtigung bei Leuten, welche im Leben bereits Beweise ihres Mutes und Energie im Kampfe ums Dasein erbracht haben, aber das Einschränken einer sehr grossen Anzahl junger, zu den energischsten Anstrengungen in der Arbeit fähiger Bürger auf bescheidene Bezüge, und das grundsätzliche Entziehen der Freiheit im Erringen der Früchte ihrer Arbeit in freier Konkurrenz muss zur allgemeinen Demoralisierung, Versumpfung und Verfaulung der hervorragendsten Kräfte der Bevölkerung, zum offenkundigen Nachteil der Unternehmungslust, des Fortschrittgeistes und der wirtschaftlichen Entwickelung führen.

Mit Ausnahme spärlicher höherer Anstellungen, mit welchen ein dem Beamten mit Familie zur Erhaltung auf entsprechendem Fusse hinreichender Gehaltsbezug verbunden ist, ist eine ganze zahllose Klasse von Beamten, trotz der von Zeit zu Zeit mit grosser Anstrengung erworbenen Aufbesserungen, auf Gehalte beschränkt, welche ungeachtet der weitgehendsten Einschränkungen zur Existenz nicht hinreichen, namentlich angesichts der Anforderungen der falsch aufgefassten Standeswürde, von welcher schon oben gesprochen wurde. Die Rücksichtnahme darauf, was für den Beamten passt, und was angeblich mit seiner Würde unvereinbar ist, kämpft im Beamtenbudget mit der knappen Grenze der Einkünfte, und da aus dieser Kollision meistens die falsche Scham siegreich hervortritt, ist es nicht zu verwundern, dass die Bilanz des Beamten in der Regel mit einem Ausfall abschliesst, welcher im besten Falle durch ein Anlehen, oder Gehaltsvorschuss gedeckt wird, dessen öfter eintretende Folgen aber das Hineingeraten in Wucherschulden, völlige Pauperisation sind, oder was noch ärger ist, der Verkauf der amtlichen Ehrlichkeit an denjenigen, der sie am besten bezahlt, sich einstellt.



VII.

Die Bureaukratie und das Rechtsleben.

Wenn wir uns noch so knapp bei der Bezeichnung des Begriffes und der Kundgebungen der Bureaukratie in der Gesamtgestaltung des sozialen Lebens einschränken wollten, so ist es doch unmöglich, den prinzipiellen Hintergrund, auf welchem dieser düstere Schatten sein Dasein im Leben des Individuums und des Gemeinwesens einzeichnet, unberücksichtigt zu lassen, und diesen Hintergrund bildet die Organisation des Rechtslebens im Staate.

Was ist eigentlich das Rechtsleben?

Nach *Savigny* hat das Recht an und für sich keinen Bestand und sein Wesen ist mit dem von einem gewissen Gesichtspunkte aus untersuchten Zusammenleben der Menschen identisch. Nach dieser Auffassung ist das Recht ein Ausdruck des Volkscharakters, welcher sich aus der Notwendigkeit der Regelung der Verhältnisse des Zusammenlebens mit Vorbehalt gleicher Rechte für jeden Mitbürger ergibt und ist ein Spiegelbild der Gefühls- und Denkungsart der gegebenen Gesellschaft. Das Recht ist demnach ein natürliches Denkungsprodukt der Bevölkerung »communis opinio omnium«, es ist mithin ein intellektueller Wertmesser der gegebenen Gesellschaft.

Das geistige, sittliche und Rechtsleben der Gesellschaft ist ein unteilbares Ganze, und wenn wir das Recht einer gegebenen Bevölkerung als etwas Abgesondertes, Unabhängiges behandeln wollten, so würden wir ihm seinen wesentlichen Charakter und dadurch seinen eigentlichen Wert nehmen. Auf diese Weise kann wohl ein vom Rechtsleben unabhängiges Recht entstehen, aber es muss gleichzeitig das Erstere, dem die Lebenssäfte entzogen wurden, eingehen.

Das abstrakte absolute Recht ist ein Unsinn, weil das Recht für die Menschheit da ist, aber nicht umgekehrt, und nur das allgemein gefühlte Bedürfnis und die Nützlichkeit des gegebenen Rechtes können seine einzigen Wertmesser sein.

Wie stellen sich aber unsere einschlägigen Einrichtungen in manchen Staaten dar und kann überhaupt unter den heutigen Verhältnissen von einem Rechtsleben in der eigentlichen Bedeutung dieses Begriffes die Rede sein?

In den heutigen zivilisierten Staaten herrscht unteilbar das römische oder ein diesem entsprossenes Recht, ein fremdes, nicht auf dem Boden des Lebens und seiner Bedürfnisse gewachsenes, sondern aus entlegenen Zeiten und andersgestalteten Verhältnissen importiertes Produkt, welchem sich die angeborenen Instinkte und Rechtsgewohnheiten künstlich fügen mussten. Weite Bevölkerungskreise mussten nicht nur zu Zeiten der Aufnahme dieses aufgezwungenen fremden römischen Rechtes dasselbe als eine fremde aufgedrungene Rechtssklaverei betrachten, sondern es kann auch jetzt, ungeachtet schon so viele Jahrhunderte seitdem verflossen sind, nicht selten wahrgenommen werden, dass das Volk so manche auf den spekulativ durchdachten Grundsätzen der römischen Institutionen fussende Rechtsbestimmung geradezu für Unrecht, für eine Vergewaltigung an seinen natürlichen Begriffen und Rechtsgewohnheiten hält.

Auf diese Weise wurde bei uns ausserhalb des Rechtslebens der Gesellschaft und seiner natürlichen Quellen das Recht geschaffen, und obzwar es sich durch die Gewalt historischer Tatsachen siegreich behaupten

musste, begegnen wir noch bei der Bevölkerung auf Schritt und Tritt einer Widersetzlichkeit und Abneigung gegen dasselbe, und das römische Recht konnte einzig nur mit dem successiven Absterben des gesunden Rechtslebens, welches sich ohne die belebenden Säfte des einheimischen Rechtes nicht entfalten kann, festen Fuss fassen.

Das heutige Recht entwickelt, entfaltet und gestaltet sich aus, verbleibt aber immerhin ein künstliches kaltes Produkt, welches nicht im Stande ist, die sich ausserhalb der Sphäre seines Einflusses, ja selbst gerade im Gegensatz zu demselben gestaltenden sozialen Verhältnisse zu beleben und zu veredeln. Jahraus jahrein kommen unzählige neue Rechtsgrundsätze auf, deren Bestand und Einfluss aber mit ihrer Verlautbarung in den Gesetzsammlungen, mit ihrer kritischen und kommentatorischen Bearbeitung seitens der Theorie und mit ihrer mechanischen Nutzanwendung in gegebenen Fällen durch die Behörden, ein Ende nehmen. Die Gesellschaft oder wenigstens ein überwiegender Teil derselben steht vor der mit jedem Tage mehr anwachsenden Gesetzsammlung, wie vor dem geheimnisvollen Schatze der Sibyllinischen Bücher, ohne sie zu verstehen, ja ohne eine Lust zu verspüren, sich ihre Geheimnisse anzueignen, die ihr so fremd sind wie diejenigen, welche ihrem Berufe nach diese Gesetze den Verhältnissen des ihnen unbekannten wirklichen Lebens anzupassen haben.

Daher kommt diese allgemeine Unkenntnis der Gesetze, diese Gleichgiltigkeit für rechtliche Einrichtungen, welche erst die Not im Augenblicke der Kollision mit dem Gesetze und das infolge der Unkenntnis gesetzlicher Vorschriften erfahrene Unrecht kennen lehrt.

Die Vollstrecker des Rechtes, die Beamten, fühlen indessen, dass sie sich im Besitze des ausschliesslichen Monopols der juridischen Weisheit befinden, sie sind sich einerseits ihrer Überlegenheit gegenüber der Gesamtzahl der Bürger bewusst, denen die einfachsten Rechtsgrundsätze fremd sind, und verfallen unwillkürlich in einen Grössenwahn, — anderer-

seits geraten sie notwendig aus der Rolle unbefangener Rechtsvollzieher in jene der Lehrer und Mentoren, welche ihre meiste Zeit ausführlichen Informationen und Belehrungen der Parteien über die Grundsätze des materiellen und formellen Rechtes aufopfern müssen.

Bevor wir das zwischen der bureaukratischen Staatseinrichtung und seinem Rechtsleben bestehende Verhältnis einer näheren Erörterung unterziehen, kehren wir noch zur Grundlage des letzteren, d. i. zum Begriffe des Rechtes selbst zurück. ». . . . Der Begriff des Rechtes ist ein praktischer Begriff« spricht *Rudolf Jhering* [1]) in einer seiner vorzüglichen Abhandlungen, d. i. ein Begriff des Rechtszweckes. Der Begriff des Zweckes ist aber seiner Natur nach ein zweifacher, weil er die Gegenüberstellung des Zieles und der Mittel in sich fasst; es genügt hier nicht das blosse Namhaftmachen des Zieles, man muss vielmehr zugleich die zur Erreichung des bezeichneten Zieles dienenden Mittel angeben. Diese beiden Fragen sollte das Recht erschöpfend beantworten.

Das Ziel des Rechtes ist vom Standpunkte des Individuums die Erreichung der höchsten Summe des moralischen und materiellen Wohlstandes bei gleichzeitigem Zusammentreffen ähnlicher Bestrebungen zahlreicher Individuen; vom Standpunkte der Gesellschaft hingegen ist das Ziel des Rechtes die Ermöglichung und Erleichterung dieses gleichzeitigen und einhelligen Strebens nach den Idealen der Existenz mit möglichster Vermeidung der Kollisionen und des Kampfes.

Eine gänzliche Vermeidung des Kampfes ums Recht ist unmöglich, wie dies *Jhering* in der oben bezeichneten Abhandlung klar und ausführlich beweist. Im Rechtsbegriffe, sagt dieser Gelehrte, kommen immer zwei Widersprüche vor, Kampf und Friede, der Friede als Ziel, der Kampf als Rechtsmittel, beide im Rechtsbegriffe enthalten und von ihm unabtrennbar.

---

[1]) *Jhering* »Der Kampf ums Recht«.

Jedes Recht auf der Welt musste erkämpft werden, jede Rechtsbestimmung musste zur Anerkennung seitens derjenigen, die sich ihr widersetzten, gebracht werden, daher nimmt jedes Recht, sowohl das Recht des Volkes, wie auch das Recht des Individuums die Stellung einer fortwährenden Bereitschaft zu seiner Aufrechthaltung ein. Das Recht ist kein rein abstrakter Begriff, sondern zum grossen Teile ein Begriff physischer Kraft. Daher kommt es, dass die figürlich dargestellte Gerechtigkeit in einer Hand die Wage hält, auf der das Recht abgewogen wird, in der anderen das Schwert, um es zur eventuellen Erkämpfung und Erhaltung des Rechtes in seiner Beständigkeit zu gebrauchen. Das Schwert ohne Wage wäre eine gewöhnliche physische Vergewaltigung — die Wage ohne Schwert wäre ein kraftloser Schwächezustand des Rechtes.

Wenn daher das Recht ohne fortwährenden Kampf mit dem Unrecht, und zwar ohne einen vom Staate und vom Individuum, beziehungsweise von ihren Verbänden in gemeinschaftlichem Interesse geführten Kampf gedacht werden kann, so ist auch selbstverständlich, dass diese beiden Verbündeten zu diesem Kampfe durch ein festes Bündnis vereint, Hand in Hand sich gegenseitig deckend und gegen die Geschosse des kein Recht anerkennenden Gegners sich verteidigend, schreiten sollten.

In diesem Bündnisse ist die Möglichkeit eines Verrates oder auch nur einer Lauheit seitens des Individuums oder der Gesellschaft kaum denkbar, da doch ihr eigenes Interesse ein Anlehnen an den starken und auf diesem Gebiete allmächtigen Bundesgenossen, wie es der Staat im Kampfe ums Recht ist, gebieterisch verlangt. Viel öfter kommt ein Bruch des Bündnisses seitens des Staates vor, welcher in der Aufregung des Kampfes das eigentliche Ziel, d. i. die Notwendigkeit der Bekämpfung der Rechtslosigkeit übersieht und vergisst, dass er sich mit dem über sie erfochtenen Sieg begnügen muss. Es kommt dagegen vor, dass der Staat mit diesem Triumphe nicht zufrieden, den Kampf in die Interessensphäre desjenigen, welchen er vor Rechtlosigkeit zu schützen

hatte, hinüberträgt, und schon nicht mehr die Rechtlosigkeit, sondern eigene Bürger und seine bis unlängst besten Verbündeten bekriegt.

Daran trägt die übertriebene Meinung von der Macht des Staates bei denjenigen die Schuld, welche als seine Repräsentanten im Zumessen des Rechtes auftreten, wenn sie einmal das Gefühl verlieren, vorerst Teilhaber des Staatsverbandes und erst hinterdrein seine Lohnknechte zu sein.

Ein solches Vorgehen des Staates muss in natürlicher Folge bei den Individuen und dem Gesamtwesen einen Vertrauensmangel hinsichtlich der Aufrichtigkeit seiner Absichten auf Bekämpfung der Rechtlosigkeit hervorrufen, und das begründete Misstrauen hat entweder eine Zurückhaltung in der Verteidigung der meist berechtigten Interessen zur Folge, oder leitet auf die Idee hin, das rechtliche Gleichgewicht ohne Teilnahme des Staates zu suchen, was in beiden Fällen die Aufgabe und den Bestand des Rechtsbegriffes verdreht und entgleisen lässt.

Zum Hervorrufen dieser falschen Verhältnisse zwischen den aus dem Rechtsbegriffe sich ergebenden Pflichten des Staates und seiner wirklichen Tätigkeit in dieser Richtung hat nicht wenig auch die Wissenschaft, d. i. die Rechtslehre beigetragen, welche sich immer mehr mit der theoretischen Seite des Rechtes, seinem logischen spekulativen Aufbau befasst, anstatt an sein Verhältnis zum Staate einerseits und zur Gesellschaft andererseits zu denken, und zwar an das reelle, alltägliche, freilich zur Fassung in systematische Formeln schwierigere, aber nichts destoweniger für das eigentliche Ziel des Rechtes wesentliche Verhältnis.

Das Recht ist kein Begriff einer abgestorbenen unveränderlichen Kundgebung — im Gegenteil das Recht lebt, und zwar lebt es ein natürliches, der Entwickelung veränderlicher Ideale, den Anschauungen und den vitalen Formen der Menschheit angepasstes Leben. Ein Vergleich der Entwickelung und der Umgestaltung des Rechtes mit dem organischen Leben hat seine Begründung, wenn auch nur in Erwägung

des einzigen Umstandes, dass sich das Recht durch sich selbst verjüngt, indem es sich den gegebenen Bedingungen des Ortes und der Zeit anpasst.

Ein Verjüngen des Rechtes kann ohne starke Rückwirkung auf die schon bestehenden Verhältnisse nicht stattfinden, weil durch das in objektiver Bedeutung neue Recht die bisherige Rechtsvorschrift ebenso der Beseitigung oder Änderung unterliegen, und auch bezüglich des subjektiven Rechtes eine Neigung des relativen Gleichgewichtes von Seite des bisher mit dem Rechte Beschenkten zu Gunsten desjenigen, der es jetzt bekommen soll, erfolgen muss.

In der Rechtsphilosophie wird schon lange über die Lösung der Frage gestritten, welche Grenzen der Rückwirkung der Gesetzgebung und des Staates, als des die legislatorische Bewegung regierenden Faktors, in der Entwickelung des Rechtes und seiner Umgestaltung zu setzen wäre, um unliebsame und unerwünschte Reibungen und Kollisionen zu vermeiden.

Ein Teil der Gelehrten, wie *Puchta, Stahl, Savigny* und viele andere, sind darin einig, dass jedes neue Recht ein Eingriff in schon bestehende Rechte und soziale Verhältnisse ist, welche auf Grund dieser Rechte und zur Zeit ihrer Wirksamkeit entstanden, und dass dieser Eingriff ohne einen gewissen kleineren oder grösseren, schwächeren oder intensiveren Kampf, ohne Leiden, deren Spuren noch lange nach dem Inslebentreten des neuen Rechts zurückbleiben, nicht vor sich gehen kann.

Ohne unmässige Überschätzung der Bedeutung der Sitte und des auf ihrer Grundlage fussenden Gewohnheitsrechtes für die Harmonie und die Beständigkeit der sozialen Verhältnisse, muss man doch zugeben, dass die Gepflogenheit bei dem Anpassen des Rechtes an gegebene soziale Verhältnisse von wesentlicher Bedeutung ist, und dass sich die Staatsbürger an ein dem ersten Eindrucke nach unsympathisches Recht im Laufe der Zeit gewöhnen und die Verhältnisse sich demselben anpassen. Kann daher in Anbetracht dessen eine

fortwährende Änderung des Rechtes und eine ungenügende Umschau nach lokalen Vorzugsansichten und Rechtsgewohnheiten der Bevölkerung für die Entwickelung und den Fortschritt der Rechtsverhältnisse im Staate förderlich sein?

Es bietet uns das noch immer bei der Landbevölkerung nicht ausgeglichene System der Masse und Gewichte, wie auch der Währung den besten Beweis und ein getreues Bild dessen, auf welch' beharrliche Art sich gewisse Begriffe und rechtliche Einrichtungen bei der Gesellschaft einnisten, namentlich bei der mit einem intellektuell nicht ausgebildeten Geiste begabten sozialen Sphäre, daher beim grössten Teile der Gesellschaft, d. i. dem Volke. Zählt doch das Landvolk in weiten Kreisen noch immer nach Talern und Silbergroschen und erhält sich selbst in der Sphäre intelligenter Leute die Benennung des österreichischen »Sechser« (d. i. zehn Kreuzer), und ungeachtet des Verlaufes vieler Jahre seit der Einführung des metrischen Systems zieht uns noch immer die alte Gewohnheit zur Elle, zum Fuss und zum Pfunde, wie sich auch im Gewerbe und Handel konstant die Gepflogenheit, nach Dutzenden zu zählen und nach Zollen zu messen, erhält.

Es ergeben sich aus diesem Beharren bei den bisherigen Rechtsgewohnheiten zahlreiche Schwierigkeiten und Missverständnisse, da die Einen nach Jochen, die Anderen nach Hektaren messen, die Einen nach Pfunden, die Anderen nach Kilogrammen wiegen. Man kann sich nun vorstellen, was alles auf dem Gebiete, wenn auch nur der Masse und Gewichte, geschehen würde, wenn man sie, wie dies mit anderen Rechtsvorschriften zu geschehen pflegt, im Verlaufe eines Dezenniums wiederholt ändern sollte. Es würde ein wirklicher Babelturm, eine förmliche Anarchie entstehen. Und man kann nicht behaupten, dass es in vielen Zweigen der modernen Gesetzgebung, welche meistens ohne einen anderen Grund, als jenen der bureaukratischen Marotte zur Hervorbringung immer neuer Vorschriften, wie Aprilwetter ändern, nicht tatsächlich der Fall wäre.

Denjenigen, welche das Recht schaffen, d. i. den Gesetzgebern, scheint es meistens, dass sie es wirklich ins Leben treten lassen, und das mit dem Augenblicke als die erste Stunde des Tages schlägt, an welchem nach dem Wortlaute des bezüglichen Schlussparagraphen des Gesetzes dieses in Kraft treten soll, das neue Recht auch tatsächlich ins Leben getreten sei. Indessen bleibt es eine vollkommene Täuschung. Dieses Gesetz ist wohl ins Leben getreten, aber in ein »papierenes« Leben, es lebt, aber so wie ein Baumast, aus dem der Winter die Säfte gegen den Boden zu entweichen liess, und die Sonne noch keine Zeit hatte, sie abermals emporsteigen zu lassen. Der erstbeste Windstoss kann einen solchen Ast knicken, da er keine Lebenskraft besitzt, welche nur wirkliches Leben zu geben vermag.

Neun Zehntel der Staatsbürger, für welche das Gesetz erlassen wurde, haben weder von seinem Bestehen, noch von seinem beabsichtigten wohltätigen Einflusse den geringsten Begriff, und seine Existenz wird ihnen wie eine Überraschung in dem Augenblicke kund, als sie mit dem Wortlaute seiner Bestimmungen in Widerstreit geraten, oder sie erfahren, dass dieses oder jenes Gesetz bestanden hat, wenn schon von seiner Aufhebung oder Änderung die Rede ist.

Man sagt gewöhnlich, dass der Grund der Unkenntnis des Rechtes beim Volke im Mangel an Bildung zu suchen sei; warum gibt es aber gewisse Rechte, wie z. B. die Naturgesetze, deren genaue intuitive Kenntnis selbst die ungebildetsten Klassen besitzen. Die Gebirgsbewohner sind vorzügliche Meteorologen, weil ihnen Niemand jahraus jahrein die Grundsätze ändert, nach denen sie gelernt haben, das Wetter im Gebirge vorauszusagen.

Zu jedem Schaffen eines neuen Rechtes, oder zu jeder Umgestaltung einer bestehenden rechtlichen Einrichtung sollte man daher wie zu einer schweren Operation an einer teueren und geschätzten Person, und wie zu einem Kampfe für höhere Ideale, mithin mit dem Entschlusse schreiten, dass, sobald nur die unliebsame Reibung des historischen, des auf den

bestehenden Verhältnissen beruhenden und die Feuerprobe hinter sich habenden Rechtes der Vergangenheit mit dem gedachten neuen, theoretischen vielleicht bestens ausgearbeiteten, aber unsicheren und gefährlichen Rechte vermieden werden kann, die legislatorische Maschine in ihrem Anlaufe lieber zehnmal aufzuhalten und das neue Produkt gesetzgeberischer Fabrikation von allen Seiten genau zu besichtigen sei, bevor die Gesellschaft mit ihren Ergebnissen beschenkt wird.

Von den aus einer zu hitzigen Arbeit gesetzgeberischer Maschinen resultierenden Gefahren sind sogar jene Faktoren, welche in dieser Hinsicht einen entscheidenden Einfluss haben, gehörig überzeugt, aber sie trösten sich meistens damit, dass, wenn auch das neue legislatorische Experiment misslingen sollte, »so wäre es noch kein grosses Unglück, weil sich das doch gegebenenfalls leicht ändern liesse; etwas wird hinzugefügt, etwas im Wege einer späteren Novelle geändert, der Rest wird durch Vollzugsvorschriften, Rundschreiben, Entscheidungen im Instanzenwege u. dgl. ergänzt, und es wird sich schon das neue Gesetz irgendwie anpassen.« — Gerade darin liegt aber die Unmoralität der legislatorischen Hyperproduktion und der bureaukratische Charakter der modernen Gesetzgebung.

Leidet denn das wirtschaftliche Leben des Staates, Landes, Bezirkes, der Gemeinde nicht empfindlich infolge des fortwährenden Wechsels der gesetzgeberischen Dekorationen und Szenerien, zwischen welchen sich dieses Leben abwickelt?

Kaum dass sich ein Zweig des sozialen und ökonomischen Lebens den bestehenden Rechtsnormen anzupassen beginnt, — kaum dass die schon der Natur der Sache nach verworrenen Kundgebungen der sozialen und Rechtsverhältnisse in dem durch lange Einwirkung ausgewaschenen und durch bestehende Rechtsvorschriften regulierten Bette einen glatten Abfluss zu erlangen beginnen, kommt die mit Sturmesmacht wirkende Überschwem-

mung der bureaukratischen Gesetzgebungsmaschine, ganze Wellenberge gesetzlicher Reformen vor sich her wälzend, und es tritt im natürlichen Verlaufe der Dinge eine Stockung, eine Stauung aller öffentlichen und Privatinteressen und eine Stagnation im Fortschritte des Wohlstandes und der Kultur ein.

So wie es Übergangsphasen und scharfe Krisen im Leben der Gesellschaften und Völker gibt, bei welchen der Kampf der bestehenden Rechtsbegriffe mit der Notwendigkeit sozial-rechtlicher Reformen und mit neu aufkeimenden Rechtstheorien mit elmentarer Gewalt, nicht ohne Katastrophen und nicht ohne moralischen und materiellen Niedergang ausgefochten wird, so gibt es auch Wendepunkte im Leben des geschriebenen Rechtes. Alle ernsteren Änderungen im sozialen Gebilde zivilisierter Völker erfolgten auf so gewaltige, selbsttätig mit elementarer Gewalt wirkende Weise; es genügt an die Aufhebung der Sklaverei, der Leibeigenschaft, an die Änderung der konfessionellen Verhältnisse, der religiösen Toleranz, an die Umgestaltung der Eigentumsverhältnisse u. dgl. zu erinnern. Da hätten keine neuen geschriebenen Gesetze Rat schaffen können, und niemand hätte auch den Mut gehabt, sie auf gewöhnliche Art zu erlassen; hier hat sich daher die Notwendigkeit der Änderung des bestehenden Sachverhaltes selbst den Weg in den Strömungen der Zeit gebahnt, und der Gesetzgeber hat im Schaffen von Reformen keine Schwierigkeiten gehabt, da sie von selbst mit der Gewalt einer Lawine und eines hundertjährige, veraltete Formen und Gesetze entwurzelnden Sturmes gekommen sind.

Dass ohne ein solches von Millionen gefühltes Bedürfnis nach einer Änderung grundsätzlicher Rechte, die Gesetzgebung allein in entscheidenden Augenblicken das Rechtsgefühl der Massen durch ein theoretisch ausgedachtes Recht in eine neu ausgesteckte Richtung lenken, und dass solche elementare Katastrophen, mit welchen der Weg sozialer Reformen bezeichnet war, mit Hilfe bureaumässig bedachter und ausge-

arbeiteter Rechte vermieden werden könnten, — davon können höchstens diejenigen träumen, denen die Schicksale der polnischen Konstitution vom 3. Mai 1791 unbekannt sind. Es war darin ein durch und durch edler und vernünftiger Wille des Gesetzgebers enthalten, und sie ist trotzdem kein lebendiges Recht geworden, weil das Volk diesen Willen nicht gehörig mitgefühlt hat.

Grosse und wichtige Evolutionen im sozialen und Rechtsleben der Völker gehen ohne Hilfe der bureaukratischen Gesetzgebungsmaschine vor sich, im Gegenteil, sie werden von grösserer oder kleinerer Ausserkraftsetzung der von der Bureaukratie ausgeklügelten Rechte begleitet, welche wohl eine Zeit lang das Leben künstlich normieren, aber es selbstständig weder wecken noch verbessern können.

Die am Ruder der Regierungen stehenden konservativen Fraktionen und Parteien pflegen jeder Partei, welche die Änderung bestehender Verhältnisse energischer anstrebt, den Namen einer »Umsturzpartei« beizulegen; es zeigt sich indessen bei näherer Betrachtung, dass gerade die am Ruder der Gesetzgebungsmaschine stehenden Parteien durch allzu schnelle und unüberlegte Änderungen der Gesetze, namentlich auf dem wirtschaftlichen Gebiete, die Funktionen der die bestehende Ordnung umstürzenden Faktoren versehen. Die z. B. in manchen Ländern vorherrschende Strömung gegen die Rentengüter, Kumulativgemeinden, u. dgl. war nichts anderes, als eine Reagierung der meist beteiligten Gesellschaftsklassen gegen die allzuhastig aufgenommenen Reformen der grundsätzlichen wirtschaftlichen Verhältnisse.

Diese Rechte können wohl im Prinzipe vorteilhaft und vernünftig sein, aber so lange sie in Staatsbureaux oder in Bureaux von Parteien »gemacht« werden, welche nicht jene Gesellschaftsklasse repräsentieren, um deren Haut es sich im gegebenen Gesetze handelt, so lange werden sie nicht aufhören für die ganze Masse der Bevölkerung ein unsympathisches oder wenigstens gleichgiltiges Produkt der Bureaukratie zu sein.

Es war z. B. leicht, wiederholte prinzipielle Änderungen in den die Freiheit der Teilbarkeit der Bauerngründe betreffenden Gesetzen am grünen Tische durchzuführen; in der Praxis mussten aber diese der Bevölkerung ohne entsprechende Vorbereitung aufgedrungenen Änderungen gewaltige Reaktionen hervorrufen, und konnten in der Bevölkerung das Vertrauen zu der Dauerhaftigkeit der bestehenden Rechtseinrichtungen nicht fördern.

In Galizien bestand z. B. bis zum Jahre 1858 volle Freiheit der Teilung der Bauerngründe, vom Jahre 1858 bis um das Jahr 1868 durften einige Bauerngründe nicht geteilt werden und nach kaum zehnjährigem Bestande der Einschränkungen wurde mit dem Gesetze vom 1. November 1868 das vollkommen uneingeschränkte Verfügungsrecht über das kleine Grundeigentum wieder eingeführt. Auf einmal erfährt der in die Beweggründe der modernen Agrarprojekte nicht eingeweihte galizische Bauer, dass es ihm wieder nicht gestattet sein wird, frei über den von seinen Ahnen ererbten Grund und Boden zu verfügen. Darf man sich da wundern, dass zu den durch solche legislatorische Equilibristik demoralisierten Gemütern die Lockrufe tendenziöser radikaler Parteiagitationen sich Eingang zu verschaffen wissen, und der Bauer schon niemanden mehr, nicht einmal dem durch Allerhöchste Sanktion autorisierten Gesetze traut, sobald er sieht, mit welcher Leichtigkeit damit herumexperimentiert wird.

Nicht anders ging es mit dem galizischen Strassengesetze zu, dessen Grundzüge binnen kurzer Zeit wiederholt geändert wurden, und diese allzuhastig vorgenommenen bureaukratisch redigierten und ohne gehörige vorhergehende Untersuchung der Stimmung der beteiligten Bevölkerungsklassen vorbereiteten Änderungen, mussten sich mit blutigen Schriftzügen in die Landeschronik des legislatorischen Bureaukratismus einzeichnen.

Dass die mit bureaukratischem Geiste durchdrungenen, an die Vorzüglichkeit der ohne vorsichtiges Erwägen der Lebensbedürfnisse und der Stimmung der Bevölkerung am

grünen Tisch gemachten Gesetze glaubenden Gesetzgeber eben mit nichts zählen, ergibt sich auch aus der Reihenfolge, in welcher einzelne Gesetze ins Leben gerufen oder reformiert werden.

Die bureaukratische Gesetzgebungsmaschine pflegt in ihrer reformatorischen Tätigkeit bei vorgenommener Reform spezieller Gesetze des formellen Rechtes das prinzipielle, bestehende und allgemein als schlecht und nachteilig anerkannte Recht zu überspringen, und zwar aus dem Grunde, weil es zu wichtig, zu sehr kompliziert ist und sich nicht so leicht wie es die Bureaukratie gern hätte, auf einen Schlag durch Hinausgabe einer Novelle, eines Reglements u. dgl. ändern liesse, welch' letztere hingegen, als mit dem sozialen Organismus weniger verwachsen, leichter zuzuschneiden, zu flicken und zusammenzustopfen seien, und auf diese Art der Anschein, dass die höchste autonome Repräsentanz unermüdlich zur Beglückung des Landes im Wege einer fortschrittlichen Gesetzgebung arbeite, geschickter gewahrt werden kann.

Diese legislatorischen Praktiken werden ausgiebig durch die Geschichte der Reformen der Gemeinde-Ordnung, der Strassengesetze, der Bau- und Feuerlöschordnung u. dgl. in einigen Kronländern Österreichs illustriert.

Die Reform der Gemeindeordnung hat man dort übersprungen, weil das eine zu heikle Sache und nicht so leicht durchführbar war, und ohne zu bedenken, dass mit Ausserachtlassung dieser unerlässlichen Grundlage, der Aufbau von Verwaltungsdetails der Gemeindeverhältnisse unmöglich sei, begann man auf dem alten auseinanderfallenden Materiale wunderbare Gebilde neuer autonomer Einrichtungen aufzuführen.

Was ist nun das Ergebnis dieser Arbeit? Da man die prinzipielle Gemeindeorganisation in ihrem alten Zustande d. h. schwach, indolent und nicht einmal dem zehnten Teil ihrer bisherigen bescheidenen Aufgabe gerecht zu werden fähig beliess, so müssen die neuen Strassen-, Bau-, Sanitätsgesetze u. dgl. nur richtige Papierblumen ohne Leben und Geruch verbleiben, die nicht imstande sind das überall durch-

blickende administrative Elend auch nur notdürftig zu bekleiden.

Der bureaukratische Charakter der Gesetzgebung offenbart sich auch nicht gerade vereinzelt in dem übertriebenen Vertrauen der Gesellschaft zu der kodifikatorischen und legislativen Tätigkeit der im theoretischen Rechte gebildeten Leute und in der ungerechtfertigten Geringschätzung bei legislatorischer Arbeit der in der Theorie weniger tüchtigen dagegen im praktischen Verständnis der Bedürfnisse hervorragenden Kräfte.

Eigentlich möchte es scheinen, dass die legislatorische Tätigkeit so verteilt sein sollte, dass die Theoretiker, gelehrte Juristen, das auf der Rechtstheorie und den Grundzügen seiner Philosophie aufgebaute Gerüst eines jeden Gesetzes liefern sollten, und auf dieser Grundlage erst die Praktiker im Wege praktischer Diskussionen, Enqueten, die Details auszuarbeiten hätten, weil nur gerade sie richtig beurteilen können, ob und welche spezielle und formelle Bestimmungen sich den gegebenen Verhältnissen des wirklichen Lebens, den wirtschaftlichen und intellektuellen Kräften der Bürger anpassen lassen, und ob bei Beseitigung des bisherigen und Einführung des neuen Rechtes, nicht etwa, wie das deutsche Sprichwort sagt, »das Kind mit dem Bade ausgegossen wird.«

Es geschieht aber in Wirklichkeit umgekehrt. Der allgemeine Umriss des Gesetzes entsteht im besten Falle im sozialen Gefühle des Bedürfnisses nach Regelung dieser oder jener Interessensphäre und die am Ruder der legislatorischen Maschine stehenden Faktoren trachten, — sei es, dass sie im projektierten neuen Rechte ihren eigenen Vorteil finden, oder dass im entgegengesetzten Falle das Einführen der durch die öffentliche Meinung aufgedrungenen Reform nicht mehr hinauszuschieben ist —, wenigstens den Schein der Macht rücksichtlich der Reform des gegebenen Gesetzes zu wahren und sich des Einflusses, wenn auch nur auf dessen formelle Bearbeitung, zu versichern; sie übergeben daher das Rohprodukt des Rechtes ihren kodifikatorischen Bureau-

maschinen zur Bearbeitung, und hier beginnt am grünen Tisch das formelle Zufeilen des gegebenen Gegenstandes.

Auf der Grundlage des oft glücklich gedachten allgemeinen Projektes tritt jetzt die Tätigkeit des bureaukratischen Apparates auf, welcher auf dem beigestellten Untergrunde die verworrensten Komplikationen aufzutürmen beginnt. Man nimmt Tausende von Details, Möglichkeiten und Bedenken, sucht emsig, wo das Weisse trübe und das Gerade krumm sei und versieht das Gesetz, angeblich um Missverständnisse oder eine irrige Interprätation desselben zu verhüten, mit tausenderlei kasuistischen Anhängseln, welche anstatt die Sache aufzuklären, sie immer mehr verdunkeln und für sich selbst zahlreiche Nachträge zur Erläuterung und zur Ermöglichung der Anwendung des Gesetzes selbst benötigen. In diesem oft wirklichen Meere von Paragraphen, Absätzen, Hinweisungen, Ausnahmen von Regeln, die schon an sich Ausnahme sind, — in diesem Labyrinthe dem Anscheine nach, und wie uns oft spätere Erfahrung lehrt, auch in der Wirklichkeit widersprechendster Vorschriften, deren jede unzählige Male mit einem ganzen Apparate anderweitiger Bestimmungen verknetet ist, findet sich kaum ein durch jahrelange Rechtsstudien und fortwährendes Herummanipulieren mit Gesetzen geschulter und an die verworrensten Gedankenknacknüsse gewohnter Geist eines Berufsjuristen mit Not zurecht. — Es ist daher nicht zu verwundern, dass für die mit Rechtsgefühl begabte Gesamtheit der Gesellschaft, die aber nicht verpflichtet ist, die bodenlosen Abwege des Rechtes zu kennen, das von legislatorischen Mechanikern ausgearbeitete Gesetz zu einem in der Sprache und mit den Schriftzeichen des Sanskrit beschriebenen Papyrus wird, den auf dem ganzen Erdball kaum einige Leute lesen können.

Das Gesetz ist wunderbar schön bearbeitet, ist reich an Paragraphen, war auf alle möglichen Zweifel bedacht, man vergass darin nur eine unerlässliche Bestimmung, d. i. über die obligatorische Schadloshaltung der Staatsbürger für den Zeitverlust bei der einer komplizierten Mnemotechnik benö-

tigenden Behaltung seiner verworrenen Bestimmungen. Es ist eben ein Ausbund der Idee der bureaukratischen Gesetzgebung, welche nicht für das Volk, sondern für auserlesene Geister Rechte herausgibt, und du, liebe Menge, magst froh sein, dass du ein Gesetz hast und mache dir gar nichts daraus, dass du es nicht verstehst und auch nie verstehen wirst, denn es werden sich schon solche finden, welche dir an deiner eigenen Haut seine Geheimnisse verständlich machen werden.

Kann da unter diesen Verhältnissen von einem Vertrauen der Gesellschaft zum Rechte die Rede sein, und ist die Bestimmung des österreichischen allgemeinen bürgerlichen Gesetzbuches, dass die Unkenntnis des Gesetzes niemanden entschuldigt, nicht ein blosser Terrorismus der gesetzgeberischen Bureaukratie?

Wenn wir noch berücksichtigen, dass an der Schaffung der gesetzlichen Rätselprobleme nicht nur eine Maschine arbeitet, sondern meistenteils mehrere Gattungen von Faktoren, also das Parlament, welches das Grundgesetz beschliesst, die Landtage wie auch die zentralen und Landes-Staatsbehörden, welche zu den Gesetzen Vollzugsverordnungen, weiter die Bezirks-Behörden und -Vertretungen, welche Rundschreiben erlassen, um die gegebenen Vorschriften zu erläutern, — so werden wir in der Folge jenes Bild der Verworrenheit der Rechtsbegriffe, der Kompetenz, der Unkenntnis der Gesetze und des im Leben der heutigen Gesellschaft täglich wahrnehmbaren Mangels an Vertrauen zu den Behörden und den von ihnen herausgegebenen Vorschriften erklärlich finden.

Es würde vielleicht scheinen, dass der obige der heutigen Gesetzgebung gemachte Vorwurf, dass sie beim Schaffen des Rechtes zu wenig das autonome Prinzip der Gesellschaft und ihr angeborenes Rechtsgefühl berücksichtigt, dadurch widerlegt wird, dass doch in parlamentarischen Körpern niemand anderes als gerade die Volksvertreter, praktisch befähigte Leute, über den Inhalt und die Form der von der Bureaukratie vorbereiteten Gesetze entscheiden und diese Gesetze

beschliessen, indem sie einen Paragraphen nach dem anderen annehmen, und überdies der Bevölkerung noch vor Einbringung des Gesetzentwurfes auf die Tagesordnung des gesetzgebenden Körpers auf dem Wege von Enqueten, Umfragen und anderen Mitteln Gelegenheit geboten wird, ihre Meinung bezüglich der Grundzüge und der Einzelheiten des Projektes zum Ausdruck zu bringen.

Diese Einwendung hält aber der Kritik im Lichte wirklicher Verhältnisse nicht Stand. Es genügt einerseits, wenn auch nur oberflächlich, die Art der Funktionierung der heutigen Parlamente zu kennen, um zu verstehen, dass dort wo die Partei- und politischen Rücksichten eine solche Rolle spielen, wo die Animosität aus Anlass nationaler und sozialer Zwistigkeiten die sonst ruhigen und kritischen Gemüter einnimmt, kein Platz zur Beurteilung der Tragweite der formellen Ausarbeitung der Gesetze und sogar ihrer prinzipiellen Grundlagen zu suchen ist, und dass man dort zum Anpassen bureaukratischer Ausarbeitungen an die wirklichen Verhältnisse und Bedürfnisse der Gesellschaft keine Zeit hat.

Das Übergewicht des bureaukratischen Elementes in jedem Gesetze, die Unzweckmässigkeit der Rechtsvorschriften, ihr Widerspruch mit den Fragen der neuesten Kundgebungen des Lebens und oft geradezu die Widersinnigkeit des Gesetzes sind die Folgen der Missachtung ihrer Stilisierung.

Der mit dem Abdreschen immer derselben politischen Vorwürfe und mit oratorischen Schaustellungen ausgefüllte parlamentarische Kalender lässt ein vorsichtiges Durcharbeiten der wichtigsten Gesetze, welche in den Kommissions- und Plenarberatungen in Pausch und Bogen behandelt werden, nicht zu. Es ist daher ganz natürlich, dass bei diesem Sachverhalte die legislatorische Mühle bloss Kleie und Spreu liefert.

Solcher verpfuschten und in der Praxis schwer anwendbaren Gesetze kann man viele in der österreichischen Gesetzgebung zitieren, und es genügt auch, nur das einzige Gesetz über die Gewerbegerichte vom Jahre 1869 anzuführen, von

welchem *Dr. Baernreither* in einer seiner Abhandlungen [1]) spricht, dass ». . . . die Gewerbegerichte sich sehr praktisch erwiesen haben, aber ihre weitere Einführung stocken musste, da es nicht so leicht möglich war, die Hindernisse zu überwinden, welche sich in einigen unpraktischen Bestimmungen des Gesetzes vom Jahre 1869 vorgefunden haben. Es hat sich nämlich bald gezeigt, dass die Bestimmung, wonach vor Einführung jedes einzelnen Gewerbegerichtes die Meinung des Landtages oder des Landesausschusses einzuholen ist, einer jeden solchen Angelegenheit unnötige Fesseln anlegt, weiter dass die Konstituierung dieser Gerichte der Schwierigkeit begegnete, dass die Unternehmer und Arbeiter nur in den seltensten Fällen in der Wahl der Person des Vorsitzenden einig sind, und schliesslich, dass man im Gesetze vergass, eine der Hauptsachen und zwar die Kostenfrage zu normieren. Es sind daher schon über dreissig Jahre verstrichen, seitdem dieses Gesetz beschlossen wurde, und seither konnten im ganzen Staate kaum einige Gewerbegerichte aktiviert werden . . . .«

Die Enqueten und Umfragen, welche das Einholen der Anschauungen der Gesamtbevölkerung zu einem gewissen Gesetzentwurf beabsichtigen, wären wohl ein zweckdienliches Mittel, wenn auch ihnen das Brandmal der in den Verhältnissen des Rechtslebens allgemein herrschenden Bureaukratie nicht aufgedrückt wäre.

Insbesondere haben hier die den Fachkreisen und den untergebenen Verwaltungsbehörden zukommenden Fragebögen mit der falschen Ansicht zu kämpfen, dass es genügt, bloss den Inhalt und den Rechtsgrundsatz des Gesetzes einer näheren Erörterung zu unterziehen, und dass seine formelle und detaillierte Ausarbeitung den Beamten zu überlassen sei, »da sie das doch am besten verstehen«.

---

[1]) *Dr. J. M. Baernreither* »Die sozialpolitischen Aufgaben der neuen Regierung«. Wien 1894.

Die mit dem bureaukratischen Ballast überbürdeten und in der Erledigung ihrer laufenden Aufgaben fast zur Stockung gebrachten Verwaltungsbehörden begnügen sich, sobald sie einen neuen Gesetzentwurf oder Einwendungen gegen bestehende Rechtsvorschriften zur Begutachtung bekommen haben, entweder mit der unmotivierten Antwort, dass das bisherige Gesetz schlecht und das neue Projekt gut sei, oder sie skizzieren bloss oberflächlich unklare Eindrücke aus der allgemeinen Stimmung der Bürger der Bezirke und des Landes.

Zufolge allzu grosser Überbürdung mit mechanisch bureaukratischen, geradezu schon übermenschliche Dimensionen erreichenden Agenden, verschwinden die Angelegenheiten der Begutachtung von Gesetzentwürfen mit vielen anderen wesentlichen Angelegenheiten in den Aktenstössen der Bureaurückstände, und eine solche Angelegenheit wird erst infolge Betreibung der Zentralbehörde und der Terminüberschreitung der Vergessenheit entrissen. Es wird daher hastig geantwortet, und die angeblichen Meinungen der Bevölkerung werden rein aus der Luft gegriffen registriert, weil es schon zur faktischen Einholung der Erkundigungen nach den Anschauungen der beteiligten Kreise, welche ein wahres Bild der Zweckmässigkeit des gegebenen Gesetzentwurfes geben könnten, unbedingt an Zeit gebricht.

Kann man daher unter diesen Verhältnissen verlangen, dass die mit der Informierung über die Ansichten der Bevölkerung für die Gesetzgebung betrauten Behörden ihrerseits, oder von Seite der beteiligten Kreise Anträge rücksichtlich der nach Tunlichkeit klaren und einfachen Gestaltung der formellen Seite des gegebenen Gesetzentwurfes stellen?

Es würde scheinen, dass die autonomen Ämter, welche schon ihrer Natur nach weniger der bureaukratischen Krankheit unterlegen sind, und indem sie in engerer Fühlung mit den Faktoren der bürgerlichen Autonomie verbleiben, eine desto grössere Leichtigkeit in der Erkundigung nach den für die Gesetzgebung autentischen Anschauungen der beteiligten Gesellschaftskreise hinsichtlich eines gewissen Gesetz-

entwurfes haben dürften, — dass sie sich in der obenbezeichneten Richtung durch eine genauere und wertvollere Mitwirkung auszeichnen sollten. Aber auch hier gelang es dem Giftstoff der bureaukratischen Schablone und des trockenen Formalismus, auf den Weg der Assimilation zu dringen, und wir finden, wenigstens was den Wert der Begutachtungen galizischer autonomer Behörden anbelangt, eine sehr absprechende Meinung in der Arbeit des kompetenten Kenners dieser Behörden, *Dr. Hupka,* [1]) über die galizische Strassengesetzgebung. Der Autor dieser Arbeit weist nämlich nach, dass dieselben Bezirksausschüsse im Verlaufe einiger Jahre betreff eines und desselben Gegenstandes rücksichtlich der projektierten Änderungen der Strassengesetze ganz widersprechende Gutachten vorgelegt haben, wobei die begleitenden Umstände nicht annehmen liessen, dass diese Ansichtsänderung auf einer Änderung der Verhältnisse beruhen oder aus einer anderen Gestaltung der Zusammensetzung der Bezirksvertretung sich ergeben sollte. Es war eher anzunehmen, dass weder in dem einen, noch im anderen Falle das vorgelegte Gutachten nicht der faktische Ausdruck der in der allgemeinen Meinung herrschenden Anschauung, sondern ein aus der Luft gegriffenes, komponiertes Elaborat der Bezirksfunktionäre war.

Das Überwiegen des bureaukratischen Elements in der Gesetzgebung und die Geringachtung des Einflusses, welchen die Gesellschaft selbst auf ihre eigene rechtliche Gestaltung ausüben sollte, und zu deren Verdammung nicht Worte genug zu finden sind, ruft noch eine charakteristische und schädliche Kundgebung hervor, welche sich in der Entstehungsgeschichte neuer Gesetze wahrnehmen lässt. Die Kodifikatoren-Bureaukraten, denen die Gesellschaft vertrauensselig das Monopol zur Fabrikation der Gesetze überlässt, schaffen sich nämlich, wenn sie zufälligerweise für einen gewissen, ganz neue Gebiete umfassenden Gesetzentwurf in der Gesetzgebungsregistratur des eigenen Staates keine fertige Schablone zur

---

[1]) *Dr. Jan Hupka* »Ustawa drogawa«.

Hand haben, in dieser Lage auf die Weise Rat, dass sie im Nachbarstaat einen sogenannten »Schimmel« (Simile) suchen, und nachdem sie sich dort eine fertige Form ausgeliehen haben, trachten sie das ihnen zur Bearbeitung übergebene Material in die engen, nicht entsprechenden und den lokalen Bedingungen nicht anzupassenden Rahmen einer fremden legislatorischen Mechanik hineinzuzwängen.

Es geschieht dies seit einer Reihe von Jahren insbesondere in der österreichischen Gesetzgebung, für welche die Gesetze und Vorschriften des deutschen Reiches fast ausschliesslich zum Muster dienen.

Es muss hieraus der Natur der Sache nach ein unabwendbarer Misston zwischen den wirklichen Verhältnissen und Anforderungen des lokalen Lebens einerseits, und dem Inhalte und der Form des aus ganz verschiedenen Bedingungen erborgten Gesetzes andererseits entstehen.

Diese Nachahmung erwies sich in vielen Zweigen der neueren Gesetzgebung insbesondere auf dem Gebiete des Schulwesens sowohl in der Organisation der Mittel-, wie auch der Hochschulen, ferner fast in der ganzen neueren sozialen Gesetzgebung hinsichtlich des Schutzes des Lebens und der Gesundheit der Arbeiterklasse, als sehr nachteilig.

Diese komplizierten Einrichtungen der Arbeiterversicherung wurden lebendig aus den westeuropäischen, um einen ganzen Horizont höher entwickelten Verhältnissen als die primitiven patriarchalischen Anfänge des ökonomischen Lebens in Galizien und in anderen gleichfalls zurückgebliebenen Provinzen Österreichs, hieher verpflanzt, und man verlangte, dass diese zarten auf Wildlinge gepropften Triebe, gleich in den ersten Jahren normale Früchte moderner Kultur tragen. Auf dem Papier fiel diese Organisation prachtvoll aus, wie sie aber in Wirklichkeit ausschaut, das bezeugen die Stimmen der Entrüstung sowohl seitens der Arbeitgeber, als auch der Arbeiterklassen über die Bedrückung, welche die in keinem Verhältnisse zu den aus den importierten Einrichtungen fliessenden Vorteile stehenden Lasten, nach beiden Seiten hin ausüben.

Sollten die heutigen Gesetze nur für die Ämter allein massgebend sein, so wären sie immerhin noch zu bureaukratisch, da sie zu grossen Detaillenballast aufweisen, in welchem selbst vor dem geübten Auge der eigentliche Sinn und Zweck des Gesetzes sich verlieren muss. Umsoweniger können sie daher zum Gebrauch der Gesellschaft geeignet sein, die man doch nicht verpflichten kann, ihr ganzes Leben dem Erlernen der Gesetze zu widmen.

Je einfacher die Richtschnur, je zugänglicher sie selbst einem in der Kasuistik mittelmässig geschulten Geiste ist, desto grösser ist die Garantie, dass ein Gesetz im Boden des alltäglichen Lebens Wurzel fasst, dass es in die Säfte des sozialen Organismus dringt und zu seinem Instinkt, zu seiner Kraft wird, die unbewusst zum Fortschritt in der Kultur drängt.

Über den Wert der bureaukratischen Mittel zur Organisierung sozialer Angelegenheiten hat sich unlängst treffend ein Mann ausgesprochen, welchen man keineswegs radikaler oder übertriebener Anschauungen zeihen kann, und zwar der österreichische Zentral-Gewerbs-Inspektor Hofrat Muhl in der Versammlung des niederösterreichischen Gewerbevereins während der Verhandlungen über die gewerbliche Kinderarbeit. Dieser vernünftige Repräsentant der österreichischen Regierung sagte unter anderem ». . . . . Nur bezüglich der Mittel und Wege kann ich nicht ganz zustimmen« (den vorgebrachten Vorschlägen hinsichtlich der Regulierung der Angelegenheit im Wege ministerieller Verordnungen). »Ich bin skeptisch gegen ministerielle und Polizeiverordnungen; dadurch erreichen wir nichts. Ich weiss, bis Gesetze kommen, vergehen Jahre, ja Jahrzehnte, und bis sie durchgeführt sind, weitere Jahrzehnte . . . . .« [1])

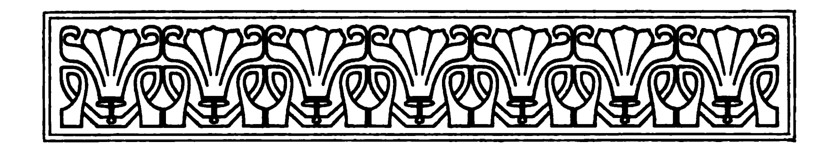
Das bureaukratische Recht lebt, aber ein künstliches Leben, es atmet die Luft des Amtes, welchem es sein Dasein

---

[1]) »Soziale Praxis« 1902. Nr. 21.

verdankt und von dem es gelenkt wird, es kennt nur ein selbstsüchtiges und unvernünftiges Ziel: seine Existenz durch eine Reihe von Schmerzen und Widerwärtigkeiten zu bekunden, welche es durch seine Tätigkeit zufügt. Das eigentliche Ziel, d. i. die Mitwirkung an der Entwickelung des Lebens, ist ihm gleichgiltig, da es mit der Wirklichkeit weder durch Abkunft noch durch Tätigkeit verbunden ist.

Sein Triumph ist die Statistik der Ereignisse, bei denen es seine Macht bekundete, indem es seine schwere Hand auf die freien Bestrebungen der Gesellschaft nach selbständiger Entwickelung gelegt hat. Das bureaukratische Recht zieht sich nicht, wie ein dem sozialen Bedürfnis entsprossenes Recht, diskret in den Hintergrund zurück, indem es daran denkt, ein blosses Mittel der Kultur aber nicht ihr Zweck zu sein, sondern es drängt überall keck sein »Ich« voran, ohne andere Mitfaktoren des Wohlstandes der Menschheit anzuerkennen.



VIII.

Die Bureaukratie und das wirtschaftliche Leben.

Die Anhänger der Theorie der Regulierung sämtlicher öffentlichen Angelegenheiten mit Hilfe des Systems einer möglichst komplizierten bureaukratischen Verwaltungsmaschine pflegen in der Hitze der Verteidigung dieser Theorie zu behaupten, dass, nachdem das heutige öffentliche Leben aus äusserst kunstvoll, fast mechanisch unter einander verbundenen Kundgebungen, namentlich auf dem Gebiete des wirtschaftlichen Lebens, zusammengesetzt ist, eine weitere normale Entwickelung dieses Lebens nicht gedacht werden könne ohne gleichzeitiges Ausgestalten, Vervollkommnen und Vermehren der speziellen Faktoren, die berufen sind, die Millionen Fäden zusammenzufassen, welche die Menschen und ihre Tätigkeit zu einem organischen, einen und denselben Zweck, und zwar die Erkämpfung eines relativen Wohlstandes verfolgenden Ganzen verbinden.

Von der Annahme ausgehend, dass im wirtschaftlichen Leben jeder Fortschritt auf gegenseitiger Emulation zweier Elemente beruht, ist nach ihrer Anschauung den Menschen

zur Erleichterung eines einheitlichen Zusammenwirkens auf dem wirtschaftlichen Gebiete noch ein dritter, vollkommen unbeteiligter Faktor nötig, welcher, ohne selbst ein unmittelbares Interesse an irgend einem Erwerbszweige zu haben, das einzige Bindemittel und ein Regulator jener Verhältnisse zu sein hätte, welche die Staatsbürger auf dem wirtschaftlichen Gebiete unter einander eingehen. Es soll dies eine über das Interesse der Individuen, ja selbst über die Ziele und Aufgaben aller natürlichen zusammenwirkenden Privatverbände hinaus erhabene Tätigkeit sein, da sie Zielen zu dienen hat, welche alle Zweige, alle Kundgebungen und alle Arten der wirtschaftlichen Arbeit umfassen.

In praktischer Nutzanwendung dieser Ansichten wurde als ein solcher höherer, zur Bevormundung des wirtschaftlichen Lebens berufener Faktor die administrative, wohlgemerkt in hierarchische Kategorien eingeteilte Staatsbehörde anerkannt. Die Einteilung der mit der Obhut der wirtschaftlichen Verhältnisse betrauten Behörden sollte grundsätzlich der Mannigfaltigkeit wirtschaftlichen Materials nicht entsprechen, da sie schon früher, vor der Analysierung der Kundgebungen der Volkswirtschaft bestand; diese Kundgebungen wurden auch einzelnen Instanzen ohne Unterschied des Gegenstandes, lediglich nur mit Rücksicht auf den geringeren oder grösseren Wert und dem Wirkungskreise entsprechend, welchen sie auf die Gesamtgestaltung des öffentlichen Lebens ausüben könnten, zugewiesen. Es wurde anerkannt, dass der Charakter der zur Leitung des öffentlichen Gesamtlebens berufenen administrativen Staatsbehörde eine Konzentrierung der wirtschaftlichen Ingerenz in der Hand einer und derselben Institution, ohne Rücksicht auf den Inhalt, erfordere.

Im Entstehungsmomente des gewaltigen Aufschwunges wirtschaftlicher Verhältnisse hat man die Wahl und Organisation der Staatsinstitutionen, welche das wirtschaftliche Leben zu verwalten hatten, nicht besonders beachtet, und indem man von der Annahme ausging, dass die wirtschaftlichen Verhältnisse einen Gegenstand des öffentlichen Rechtes

bilden, wälzte man ihre ganze Last und ihre von Tag zu Tag heranwachsenden Aufgaben auf jene Behörden über, welche schon dazumal zum Verwalten des öffentlichen Rechts berufen waren, d. i. auf die Verwaltungsbehörden.

Im Augenblicke des Erwachens des wirtschaftlichen Lebens aus dem mittelalterlichen Phlegma war die Verwaltungsbehörde ein Amt, welches die Ausübung der Polizei im Staate, die Steuereintreibung, Rekrutenaushebung und Gerechtigkeitspflege zur eigentlichen Aufgabe hatte; dieser Umstand verhinderte es aber nicht, dass unter die Obhut der Verwaltungsbehörde auch noch eine von dem bisherigen Umfange der Aufgaben des Staates so verschiedenartige, unberechenbare und für die bureaukratischen Rahmen unfassbare Interessensphäre gestellt wurde, wie es jene des wirtschaftlichen Lebens ist.

Von der Bildung einer besonders für die Verwaltung wirtschaftlicher Verhältnisse qualifizierten Staatsinstitution konnte nicht die Rede sein, weil die gerade damals im Gipfelpunkte ihrer Macht stehende Bureaukratie die Leitung von Angelegenheiten, welche eine bedeutende Einflussnahme auf das öffentliche Leben in Aussicht stellten, sich um so weniger hätte entgehen lassen, als gerade in diese Zeit die Ausscheidung der Gerechtigkeitspflege aus dem Wirkungskreise der bureaukratischen Verwaltungsbehörden fällt, wodurch ihr bisheriges Ansehen zum grossen Teile eine Schmälerung erlitt. An die Errichtung einer autonomen Verwaltung der wirtschaftlichen Angelegenheiten konnte um so weniger gedacht werden, weil eine solche Verwaltung höchstens den Gegenstand zunächst nur in weiter Ferne realisierbarer Träume hätte bilden können.

Die staatlichen Verwaltungsbehörden übernahmen sehr gern die Agenden des erwachenden wirtschaftlichen Lebens als eine günstige Gelegenheit zur Kräftigung ihres in anderer Richtung sich abschwächenden Einflusses, und es ist damals gewiss niemand darum besorgt gewesen, ob die lediglich zur schablonenmässigen Erledigung der »Geschäftsstücke« eingerichtete Institution, welche gewohnt war, das öffentliche

Leben vom Gesichtspunkte der bezüglichen Kanzleivorschrift oder der juridischen Kasuistik aufzufassen, sich auf dem Gebiete der Verhältnisse, welche für die Mehrzahl ihrer Repräsentanten eine gänzlich neue, wildfremde, arktische Gegend waren, gehörig auskennen und erfolgreich und nützlich würde mitwirken können.

Zur Beschwichtigung allfälliger Bedenken genügte der Umstand, dass im Programme der theoretischen Rechtsstudien, deren Absolvierung eine hauptsächliche, obzwar anfangs nicht ganz ausnahmsfreie Bedingung zur Aufnahme in den Verwaltungsdienst war, unter anderen auch die Disziplinen der Volkswirtschaft, der Finanzwissenschaft und etwas vergleichende Statistik sich befanden, welche angeblich zur allseitigen Bildung der künftigen Leiter des wirtschaftlichen Lebens in seinen vielerlei Kundgebungen hinreichen sollten.

Ohne die Gefahr zu beachten, welche aus der Überlassung der Geschicke des nicht so leicht in starre Formen von Regeln zu fassenden wirtschaftlichen Lebens an Leute, welche von einem übertriebenen Glauben an die Sendung der Theorie des Rechtes durchdrungen waren, entspringen könnte, hat man sich eingeredet, dass ein Verwalter dieser Verhältnisse nur ein Jurist sein könne, und die Administration moderner Staaten reitet bis auf den heutigen Tag auf dieser Theorie herum und geleitet die Völker auf immer halsbrecherischere Abwege.

Zu jener Zeit, die hier eben gemeint ist, d. i. zu Anfang des XIX. Jahrhunderts, begannen soziale Erscheinungen an den Tag zu treten, welche der Natur der Sache nach eine Erweiterung der Tätigkeit des Staates hervorriefen. Die Grossindustrie, welche um sich herum grosse Massen von Arbeitern zu gruppieren begann, die als ein unsesshaftes Element immer schwieriger zu beherrschen waren, rief in der Gestaltung der sozialen Verhältnisse wichtige Änderungen hervor; man begann Eisenbahnen zu bauen, welche ein Zuerkennen ausnahmsweiser Rechte erheischten, wie z. B. der Enteignung und monopolartiger Privilegien; die Fabriksanlagen

machten den Schutz und die Kontrolle des Lebens und der Gesundheit der Arbeiter, für welche die Gesetzgebung, da sie in die Sphäre ihrer materiellen und moralischen Interessen eingeschritten ist, sich immer mehr zu interessieren begann, seitens des Staates erforderlich.

Mitten hinein stellte sich der Staat mit seinem bureaukratischen Apparate in der Rolle eines Allwissenden, Allmächtigen, der keinen anderen Verstand oder Willen ausser dem eigenen gelten lässt.

Die übertriebene, seit Anfang der regeren wirtschaftlichen Entwickelung herrschende Meinung über den Wert der Mitwirkung des Staates auf wirtschaftlichem Gebiete, charakterisiert *Leroy Beaulieu,* [1]) indem er behauptet, dass ». . . . infolge zu weit gehender Analogie die Wunder, deren Schauplatz die gewerbliche Welt war, den Glauben aufkommen liessen, dass auch in der Welt der sozialen Verhältnisse bei Mitwirkung des Staates ebenso schnell und gründlich eine soziale Wiedergeburt möglich wäre . . . .«

Noch viel schärfer wird die staatliche Initiative auf wirtschaftlichem Gebiete von *Herbert Spencer* in seinem Studium über die Politik [2]) behandelt, indem er behauptet: ». . . . dass die Regierungsmaschine dort, wo es sich um das wirtschaftliche Interesse der Bevölkerung handelt, langsam, dumm, verschwenderisch und bestechlich sei«.

Die Deutschen erweisen hingegen — dank dem Aufschwunge der preussischen Monarchie, welche man nicht anders als eine über das vielartige Konglomerat zahlreicher nicht wenig unter einander verschiedener Miniaturstaaten herrschende Verwaltungsmaschine auffasste — der staatlichen Initiative auf wirtschaftlichem Gebiete fast abgöttische Ehren.

Die Propagatoren der unbegrenzten Macht und Ingerenz des Staates, *Lorenz, Stein, Wagner, Schäffle, Bluntschli* und viele andere mussten durch ihre Theorien von der unbe-

---

[1]) *Paul Leroy Beaulieu* »L'état moderne et ses fonctions« Paris 1889.

[2]) *H. Spencer* »Studium über Politik« Seite 28—36.

schränkten Sendung des Staates die irrige Ansicht hervorrufen, dass ohne Einfluss der Regierung und ihrer Organe in keinem, daher auch nicht im wirtschaftlichen Leben, ein Fortschritt möglich sei.

Dieses Beispiel der Beschränkung individueller und privater Freiheiten durch Staatsämter musste auch auf andere, insbesondere autonome Verbände, Parlamente, Provinz-, Kreis- und Munizipalräte, welche wissentlich und oft auch unbewusst diese falsche Lehre von der amtlichen Quelle des Wohlstandes annahmen, demoralisierend einwirken.

Wie *Leroy Beaulieu* in dem oben angeführten Werke sagt, ». . . . enstand die allgemeine Meinung, dass der Staat die fortschrittliche Bewegung erzeugen solle. Es genügt schon niemandem, dass der Staat bloss das Ruder sei, sie wollen, dass er auch zur Schraube wird. Die Spuren davon — schliesst *Beaulieu* — sind an unseren Budgets, sowohl denen der Gemeinden, wie auch der Provinzen und des Gesamtstaates sichtbar«.

a) Der Staat als Wirtschafter.

Um den Einfluss der bureaukratischen Einrichtungen moderner Staaten auf das wirtschaftliche Leben gehörig zu beurteilen, werden wir mit der Umschau auf jenem Gebiet staatlicher Tätigkeit beginnen, wo der Staat selbst als Wirtschafter auftritt.

Auf den ersten Blick könnte es scheinen, dass in dem Masse, in welchem das System der Deckung staatlicher Erfordernisse aus den Domänen und staatlichen Regalien (Domanium und regale) dem Systeme fixer Steuern, Abgaben und indirekter Steuern zu weichen begann, auch das Gebiet, auf welchem der Staat als Wirtschafter, als selbstständiger mit der Privatunternehmung konkurrierender Unternehmer auftritt, eine Schmälerung erleiden sollte. In der Wirklichkeit erfolgte aber nichts anderes, als nur die Verzichtleistung des Staates auf einige wenige Produktionszweige,

wie z. B. der Boden- und Forstkultur, welche unter den modernen Bedingungen eine solche Ausgiebigkeit nicht versprachen, wie sie von den nach hohen und leicht erreichbaren Einkünften begehrlichen Staatsschätzen zur Ausflickung der in geometrischer Progression wachsenden Budgets benötigt werden, dagegen aber eine intensive, nicht bureaukratische Verwaltung verlangen. Hinter dieser Abnegation wird noch die eigene wirtschaftliche Tätigkeit des Staates in einem gewissen Grade auf dem Gebiete des Gewerbes beschränkt, obwohl es auch hier an Konkurrenzbestrebungen einiger Regierungsunternehmungen mit der Privatproduktion nicht fehlt. Dies geschieht nicht nur unter dem Vorwand der Verpflichtung des Staates zum Schaffen musterhafter Fabrikseinrichtungen, zum Heranbilden besonders befähigter Arbeiter durch Regierungsmittel u. dgl., durch Errichtung und Betrieb solcher Fabriken, wie es die Porzellanfabriken in Frankreich, Russland und Deutschland, oder die berühmte Gobelinfabrik in Paris sind, sondern es spielen zumeist in diesem Falle weniger edle und altruistische Beweggründe eine Rolle, und die Gesellschaft trägt von einem solchen Eindrängen der staatlichen Konkurrenz in das Gebiet der gewerblichen Produktion nur den Schaden davon. Ich werde trachten, zur Bekräftigung dieser Behauptung weiter unten spezielle Beispiele anzuführen. Im allgemeinen kann man aber annehmen, dass die modernen Staaten sich an der gewerblichen Produktion nur schwach beteiligen.

Bezüglich der Produktionsfähigkeit des Staates, begegnen wir einer bezeichnenden Meinung in dem Werke des *Dr. Josef Kaizl* über das Finanzwesen[1]), eines Theoretikers, zugleich aber eines Mannes, welcher als jahrelanger Parlamentarier und späterer Finanzminister Gelegenheit hatte, seine Forschungen auf Grundlage der massgebendsten Praxis zu stützen. Indem er nämlich die Frage beantwortet, ob auf dem Gebiete der sozialen Produktionseinrichtung eine grössere

[1]) *Dr. Józef Kaizl* »Financni Veda«. Prag 1892. (Josef K. Vilimek).

Freiheit der individuellen Initiative einzuräumen, oder die staatliche Ingerenz vorzuziehen sei, schreibt *Dr. Kaizl:* . . . . »Der Staat ist am wenigsten berufen und geeignet, sich mit den sog. privatwirtschaftlichen Unternehmungen abzugeben, wenn die produktive Tätigkeit aus einer Reihe komplizierter, veränderlicher und nicht leicht kontrollierbarer Funktionen besteht, welche unausgesetzt veränderlichen Konjunkturen unterworfen sind, kurz, welche nicht so einfach sind, wie z. B. der Post- und Telegraphenverkehr, die Realitätenausnützung im Wege der Bestandnahme, einige Bankgeschäfte (Depositenaufnahme, Emission von Pfandbriefen, Aufkauf solider Wertpapiere, Lombard- oder Hypothekengeschäfte) und schliesslich der Eisenbahnbetrieb. Dort wo der Unternehmer sich den durch die Veränderlichkeit der gewerblichen Technik, der Mode, der Marktverhältnisse u. s. w. bedingten Konjunkturen anpassen muss, dort wo das Unternehmen den Charakter eines Risiko hat, wo es sich um die komplizierte Eröffnung eines Absatzgebietes für die produzierte Ware handelt, wo demnach Energie und Scharfsinn des am finanziellen Ergebnisse der Unternehmung beteiligten, und für dieses Ergebnis verantwortlichen leitenden Faktors notwendig sind, — dort erringt, wenigstens bis jetzt, die unbeholfene und zumeist indolente Staatsverwaltung äusserst beklagenswerte Erfolge.«

»Der bureaukratische Apparat widersetzt sich, wie dies in vielen Ländern bemerkbar ist, oft den notwendigsten Reformen und verlässt sehr ungern die bequemen altgewohnten Wege. Der komplizierte Mechanismus und die Unlenksamkeit dieser Verwaltung, welche sich ohne schriftlichen Vorgang (Korrespondenzen mit Unter- und Oberbehörden) ohne zahlreiche Instanzen und Kontrolle nicht Rat zu schaffen weiss, vereitelt nicht nur die Durchführung kleinerer, hie und da möglicher Ersparnisse, sondern macht auch die Verschiebung der ganzen Tendenz und des ganzen Systems der Produktion, daher auch die Ausnützung momentaner günstiger Konjunkturen unmöglich.«

Wahrscheinlich hat *Dr. Kaizl* seine hier zitierten Ansichten über die Ausgiebigkeit der produktiven Arbeit der Staatsunternehmungen nicht geändert, seitdem er sie als Leiter der österreichischen Finanzen näher zu betrachten Gelegenheit hatte.

Trotz dieser ungünstigen Meinung darf man aber dreist dem Staate das Recht zu einem Gewerbe, welches er in grossem Masstabe betreiben könnte, zuerkennen, nämlich das Recht, jene Millionen von Kilogrammen Papier, welches von der modernen Bureaukratie verbraucht wird und unnütz in den Registraturen modert, zu neuem Material für dieselbe kostspielige Tändelei im Grossen zu verarbeiten.

In einigen Gewerbszweigen konkurriert der Staat durch seine bureaukratischen Unternehmungen mit der Privatproduktion, aber nicht auf den Grundsätzen, auf welche sich im Gewerbe die freie Konkurrenz stützt, sondern mit Hilfe seiner Macht und des Zwanges. So liefern z. B. die Staatsdruckereien auf denkbar schlechtestem Papiere Drucksorten zum Gebrauche der Ämter, welche diese Produkte nicht aus Privatdruckereien beziehen dürfen. In Strafanstalten betreibt der Staat eine handwerks- und selbst auch fabriksmässige Produktion, freilich unter dem Vorwande der Notwendigkeit einer Beschäftigung und Gewöhnung der Sträflinge an ehrlichen Erwerb. Da aber die Leiter solcher Anstalten sich mehr als Beamte fühlen, statt als Bürger, die auch die Interessen der besteuerten Produktion zu wahren hätten, so normieren sie auch die Preise ihrer Produkte auf eine die unter der Last öffentlicher Abgaben erliegenden Handwerker im höchsten Grade benachteiligende Weise, deren Klagen über diese Ausnützung seitens des privilegierten Konkurrenten immer öfter laut werden.

Der staatlichen Bureaukratie geht schon aus dem Grunde die Befähigung zum Auftreten in der Rolle eines selbständigen Unternehmers ab, weil der Staat in den gegebenen Verhältnissen einen solchen Unternehmungs- und Erfindungsgeist weder besitzt noch besitzen kann, wie er bei jeder ausge-

breiteteren produktiven Tätigkeit unerlässlich notwendig ist. Sein Apparat kann meistens nur eine passive Maschine sein und ist auch tatsächlich ein bewegungsstarrer Mechanismus, welcher nichts erfand und nichts erfinden konnte, der seine Findigkeit höchstens dann anstrengt, wenn es ihm um das sicherste Mittel zur Einschränkung der Bürger mit polizeilichen Massregeln zu tun ist. Dies pflegt z. B. rücksichtlich der Sicherstellung fiskaler Interessen beim Einheben der Konsumsteuern Platz zu greifen, wo der Staat mit Hilfe seiner amtlichen Mechaniker Uhren zum Messen steuerpflichtiger Flüssigkeiten erfindet. Aber auch da wird er öfters enttäuscht, indem er häufig, wie verlautet, in seiner Ingenuität von Privaterfindern zu seinem Nachteil überholt wird.

Es sind ja sogar auf dem vorzugsweise staatlichen Gebiete des Militarismus die wichtigsten Erfindungen nicht den Köpfen ziviler oder militärischer Bureaukraten entsprossen, sondern es verdankt sie der Kriegs-Moloch dem privaten Erfindungsgeiste.

So wurde das Schiesspulver von einem Mönch erfunden, das Dynamit erfand der ruhige schwedische Bürger Nobel. Zur Zeit der Belagerung von Paris wollte die staatliche Kriegsverwaltung sich dieses Materials nicht bedienen, indem sie dem privaten Erfindungsgeiste misstraute.

Den Erfinder der Schiffsschraube, Savage, steckt der Staat in das Schuldgefängnis, welches er mit dem Narrenhaus vertauscht. Die Telephone fanden früher Anwendung in verschiedenen privaten Institutionen, bevor die Staaten sich entschlossen, diese prachtvolle Kraft des Erfindungsgeistes sich nutzbar zu machen. Die staatliche Bureaukratie kann auch Leute von hervorragendem Wissen und technischer Erfahrung in ihren Diensten nicht haben, weil, im Falle sie auch solche in ihre Reihen bekommt, dieselben bei sinnloser mechanischer Arbeit verkümmern oder sich zu Privatberufen flüchten, da sie die bureaukratischen Fesseln nicht ertragen können.

Das in Antwerpen erscheinende belgische Tagblatt »Le Précurseur« brachte in einer seiner vorjährigen Nummern einen Artikel unter dem Titel »Le fonctionarisme«, worin ein anonymer Autor zur Bekräftigung der Behauptung, dass der Staat und sein bureaukratisches System den Wert der Erfindungen nach Verdienst nicht zu schätzen verstehen, nachstehendes Beispiel anführt ». . . . . Wir haben einen Strassen- und Brückenbauingenieur, einen fleissigen mit ungewöhnlichem Erfindungstalent begabten Menschen von hervorragenden Fähigkeiten gekannt. Statt seine freien Abende in Kaffeehäusern zuzubringen, pflegte er Projekte verschiedener praktischer, technischer, auf seinen Beruf sich beziehender Einrichtungen auszuarbeiten, welche unzweifelhaft einen reellen Wert haben mussten, da sie auf öffentlichen Ausstellungen mit hohen Auszeichnungen bedacht wurden. Diese Projekte trug er meistens uneigennützig der Verwaltung seines Amtes an, sich lediglich an dem Bewusstsein erfreuend, auf diese Weise dem Vaterlande in dem gewählten Berufe nützlich sein zu können. Aber die Vorgesetzten, welche gezwungen waren, diese Projekte zu untersuchen und darüber den Zentralbehörden Berichte zu erstatten, trugen bei jeder neuen Erfindung, anstatt auf den Besitz einer solch hervorragenden Kraft in ihrer Mitte stolz zu sein, eher Misstimmung zur Schau, bis endlich einer von ihnen dem Erfinder der Projekte mit der beissenden Bemerkung »Surtout, monsieur l'ingenieur plus d'idées nouvelles« zurückstellte.« — »Jede Bureaukratie bleibt sich gleich — schliesst der Autor des erwähnten Artikels — »es wird nie ein Volta, Edison oder Marconi in den Reihen der Bureaukratie entstehen, weil bei der ersten Kundgebung eines ausgesprochenen Talentes, die genialsten Geistesflüge im Keime erdrückt werden.«

Unter den allgemeinen negativen Kundgebungen der Tätigkeit des bureaukratischen Staates auf wirtschaftlichem Gebiete tritt weiter der völlige Mangel an Konkurrenz, dieser energischsten und zur Vervollkommnung der Gesellschaft und

des Individuums am meisten beitragenden sozialen Kraft hervor. Indem die Regierung die Möglichkeit besitzt, ihren Willen und ihre Macht der Bevölkerung aufzunötigen, braucht sie auf eigenem Wirkungsgebiete keine Nebenbuhlerschaft zu befürchten und ist gegen alle Arten von Misserfolgen und Kalamitäten, denen die ihre Aufgaben schlecht oder mittelmässig versehenden Individuen und freien Genossenschaften ausgesetzt sind, sichergestellt. Die staatlichen Bestrebungen auf dem Gebiete des Erwerbes können daher keineswegs der Privatinitiative zum Beispiel dienen, weil sie sich in völlig anormalen Bedingungen bewegen.

Es liegt auch eine gewisse Gefahr sozialer Natur in dem zu grossen Hinübergreifen des Staates auf das Gebiet der gewerblichen Produktion. Zur Zeit wirtschaftlicher Krisen ist es einer Privatgenossenschaft möglich, bei Zeiten die Reduktion der Arbeit und der Arbeitskräfte behufs Vermeidung einer Katastrophe zu berechnen; der Staat kann hingegen bei eintretender Katastrophe seinen bureaukratischen Apparat nicht einschränken, welcher gerade dann bedrohlich auf dem schwächer werdenden Staatsbudget lastet und eine noch grössere Erschütterung der wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse verursacht.

Solche Symptome kann man oft in den wirtschaftlichen Verhältnissen einiger osteuropäischer Kleinstaaten beobachten, wo die Gehalte der Beamten und der Regierungsfunktionäre, da sie ohne Rücksicht auf die Möglichkeit ihrer Entlohnung aus dem Staatsschatze aufgenommen werden, oft erst in langen Intervallen von der Regierung ausbezahlt werden.

Allgemein genommen, schadet der oft wiederkehrende Wechsel in der Person der Leiter verschiedener wirtschaftlicher Abteilungen den unter die Obhut und Leitung der bureaukratischen Maschine gestellten wirtschaftlichen Verhältnissen, was bei Privatunternehmungen nicht in so grossem Masse der Fall ist. Bevor der bezügliche Chef imstande ist, sich in den besonderen Verhältnissen der einschlägigen Unternehmung umzusehen, wird er aus Dienstesrücksichten, welche

sehr oft mit den Rücksichten auf das Gedeihen des gegebenen Geschäftes nichts. gemein haben, auf einen anderen Posten versetzt, wo sich dieselbe Geschichte abermals wiederholt.

Die Bureaukratie kennt schliesslich keine rationelle Sparsamkeit, da sie dieselbe fälschlich zur Einschränkung technischer Ausgaben für reelle Meliorationen anwendet, und gleichzeitig eine strafbare Verschwendung bei Bureauauslagen formeller Natur und für eine überspannte Kontrolle zulässt. Die Sucht alles zu kontrollieren, einzuschreiben, zu registrieren, hat zur Folge, dass die Sicherstellung der nach Zehnern zählenden Fonds, Hunderte kostet.

In jenen wirtschaftlichen Betriebszweigen, welche der Staat für sich auf dem Wege der Monopolien in Anspruch genommen hat, geht er, infolge ihrer bureaukratischen Einrichtung, so vor, dass einerseits ihr Hauptziel, d. i. die Hebung des Wirtschaftszweiges, welchen das gegebene Monopol betrifft, durch Schutzmassnahmen, ohne welche dieser Wirtschaftszweig entweder gar nicht oder nur unzulänglich sich entwickeln könnte, verloren geht, andererseits gedeiht auch die fiskale Seite nicht besonders, weil die bezügliche Unternehmung, ungeachtet des Abganges an Kräften und eines dem staatlichen gleichen Ansehens, im Privatbetriebe bei weitem höhere Einkünfte abwerfen würde. Man sieht das am besten in Österreich beim Monopol des Salzes, dessen Produktion, welche der Landwirtschaft und dem einheimischen Gewerbe unberechenbaren Nutzen bringen könnte, sich den schweren Bedingungen des Bureaumechanismus fügen muss. Wie könnten heute in manchen österreichischen Kronländern Landwirtschaft, Viehzucht, die chemischen Gewerbszweige u. s. w. gedeihen, wenn nicht die beim Ankaufe von Vieh- und Dungsalz wie der chemischen Salze bereiteten sinnlosen Schwierigkeiten hinderlich wären. Unlängst sollen in einem galizischen Staatsbergwerk Lager von besserem oder wenigstens gleichwertigem Dungsalz wie das Stassfurter Salz aufgedeckt worden sein, man kann aber getrost annehmen, dass noch sehr viel Zeit vergehen wird, bis die mit bureaukratischer

Scheu vor jeder Neuerung und vor jeder gewagten Massregel auf dem Gebiete des kameralistischen Gewerbes durchdrungenen kompetenten Behörden sich zu einer vernünftigen und ausgebreiteteren Exploitierung dieses Rohstoffes verstehen werden, welcher doppelten Nutzen verspricht, und zwar vorerst in der verringerten Einfuhrspost der allgemeinen staatlichen Handelsbilanz und dann durch die Hebung des Ackerbaues und der hieraus entspringenden Steuerkraft des Landes.

Ohne allen Zweifel werden diesfalls Korrespondenzen, Beratungen, Berichte, Inspektionen, Expertisen der Regierungstechniker und fiskaler Rechenkünstler angebahnt, bis schliesslich die ganze Angelegenheit in einem der zahlreichen Bureaus der Finanzverwaltung im Staube ähnlicher dort erliegender Akten stecken bleiben wird.

Es ist einleuchtend, dass der Staat, wenn er nur einmal die bureaukratische Monomanie seiner Einrichtungen abschütteln wollte, dank seiner Ausnahmsstellung auf dem wirtschaftlichen Gebiete, einen heilbringenden Einfluss auf den wirtschaftlichen Fortschritt und die bezügliche Entwickelung ausüben könnte. Wenn wir also dem Staate zahlreiche Eigenschaften einer moralischen und materiellen Superiorität über anderen sozialen Verbänden zuschreiben, so können wir auch von ihm ein gutes Beispiel auf wirtschaftlichem Gebiete erwarten, mit welchem er allen anderen Unternehmungen voranleuchten sollte. Indessen müssen unter den jetzigen Verhältnissen Leute privater Initiative, angesichts der offenkundigen Schwerfälligkeit, unvernünftiger Sparsamkeit, Energielosigkeit und kindischer Ängstlichkeit in den Regierungsunternehmungen, allen Mut und den Glauben an das Gedeihen ihrer Privatunternehmungen verlieren, da sie über eine solche materielle und rechtspolitische Kraft, wie sie den Regierungsinteressen dienstbar ist, nicht verfügen.

Eine Marotte oder der Eigensinn der Verwaltung kann wohl in einer Privatunternehmung fatale Folgen haben, dies kann aber höchstens auf die Geschicke dieser individuellen wirtschaftlichen Einheit rückwirken. Anders verhält es sich

aber mit dem Staate als Unternehmer. Der moderne Staat ist eine so mächtige wirtschaftliche Firma, dass eine plumpe, vom nicht vorsichtig genug oder zu bureaukratisch um sich blickenden staatlichen Verwalter getroffene Anordnung den weitgehendsten Einfluss auf die Gestaltung der Verhältnisse des ganzen Betriebes des gegebenen Wirtschaftszweiges haben kann. Eine in den Angelegenheiten der Lohn- und Arbeitsbedingungen in Staatswerkstätten unüberlegt ergangene Verfügung kann sehr folgenschwer werden, weil sie als ein Beispiel wirken wird, um dessen Ausdehnung auf Privatunternehmungen diejenigen bestrebt sein werden, denen diese unbillige Verfügung gerade erwünscht sein wird.

Trotz alledem hat sich der Staat, nicht eben grosse Vorteile für sich aus dem Betriebe rein produktiver Gewerbszweige ersehend, desto eifriger auf gewisse Erwerbsgebiete geworfen, indem er sie monopolisierte, und was noch zur Herstellung des budgetären Gleichgewichtes abging, musste in der direkten oder indirekten Besteuerung Deckung finden.

In den monopolisierten Staatsbanken wurden riesige Kapitalien angehäuft, die Posten, Telegraphen, Eisenbahnen wurden inkammeriert, die Schiffahrt, das Lotto wurden verstaatlicht, wobei bei jedem dieser gegen die individuelle und private ökonomische Freiheit gerichteten Vorgänge, vor allem anderen die Rücksichten auf den mit der unersättlichen Gier des Kriegs-Molochs belasteten Staatsschatz, und erst hernach und in weit geringerem Grade die Rücksichten auf die harmonische und normale Entwickelung der Volkswohlfahrt massgebend waren.

Schon die Supposition selbst, d. i. das Bestreben nach dem Erlangen der grösstmöglichen Einkünfte, war und bleibt falsch, sobald sich aber dazu noch die fehlerhafte und schädliche Vollziehung und Ausführung der Einzelheiten gesellt, so muss in der Folge eine Unzufriedenheit mit der staatlichen Einmischung Platz greifen und die Überzeugung erwachen, dass das zu grosse Herumwirtschaften des Staates

auf ökonomischem Gebiete nicht immer den Interessen der Gesellschaft nützlich ist.

Auf dem Gebiete ausschliesslicher Geldgeschäfte ist die Stellung des Staates und seiner bureaukratisch eingerichteten Kreditinstitute angesichts der dominierenden Macht des Kapitals, insbesondere in ökonomisch schwächeren Ländern, ungewöhnlich einflussreich und entscheidend. Wenn unter den Leitern der Staatsbanken, welche in diesem Falle den die ganze wirtschaftliche Bewegung mit der Kraft seines Kredites durchwärmenden Hauptherd darstellen, nicht kaufmännisch genug, hingegen aber mehr bureaukratisch denkende Leute sind, welche schon aus dem Umstand, dass sie ein unter der Garantie des Staates verwaltetes Kapital repräsentieren, durch übertriebene Ängstlichkeit um jeden Kreuzer der ihnen anvertrauten Fonds eher einen geringeren allgemeinen Umsatz auszuweisen bestrebt sind, als dass sie die Gefahr eines minimalen Verlustes verursachen sollten, oder wenn sie in Befriedigung der Anforderungen des lokalen Geldmarktes, Kleinlichkeit, Schwerfälligkeit und Formalismus walten lassen, oder wenn sie ausser der blossen Bureaubildung kein weiteres Verständnis der gewerblichen Interessen des Handels und anderer wirtschaftlichen Zweige haben, — so erscheint in diesem Falle der Grundsatz, welcher den Institutionen der privilegierten Staatsbanken zur Praxis dient, gänzlich verfehlt.

Wiewohl es nicht gut möglich ist, sich in dem engen Rahmen der vorliegenden Arbeit des weiteren mit den einzelnen Kundgebungen der Bureaukratie in den speziellen Zweigen der Tätigkeit des Staates zu befassen, so kann doch eine negative Folge einer allzu bureaukratischen Auffassung der Pflichten des Leiters eines staatlichen Kreditinstitutes nicht unerwähnt bleiben. Um sich keine Umstände mit der Prüfung der Kreditfähigkeit einzelner Bankklienten zu bereiten, bemüht sich ein solcher Bankdirektor oder Leiter der Filiale eines Staatsinstitutes gar nicht darum, ihrer mehr als eine gewisse beschränkte Anzahl kennen zu lernen, denen er

ständig, oft einen sehr hohen mitunter auch übermässigen Kredit gewährt, sich auf die erprobte und renommierte Solidität eines solchen privilegierten Eskonteurs stützend. Indessen ist ein solcher Eskonteur in vielen Fällen geradezu ein schmutziger, widerlicher Wucherer, welcher sein unverdientes Kreditvertrauen mit Wucherzinsen zum Nachteil von Individuen verwertet, welche zu wirklich ökonomischen oder produktiven Zwecken kreditbedürftig sind. Auf diese Weise erhält die wucherische Ausnützung, Dank dem Bureaukratismus des Leiters einer Staatsbank, eine ausgiebige und billige Hilfe von Seite des Staates, welcher auf einem anderen Gebiete vergebens mit Strafgesetzparagraphen den Wucher zu bekriegen sucht.

Wie sieht weiter die bureaukratische Wirtschaft des Staates auf dem Gebiete der Kommunikationen aus?

Es ist vorerst zu konstatieren, dass schon die Annahme selbst, von welcher die Staaten seit den ältesten Zeiten bei der Einrichtung neuer Kommunikationsmittel ausgegangen sind, und zwar die ausschliessliche Bedachtnahme auf die Kriegserfordernisse, im grellen Widerspruche mit den eigentlichen Interessen des wirtschaftlichen Fortschrittes seit jeher stand und noch bis auf den heutigen Tag steht. Die strategischen Rücksichten veranlassten in Verbindung mit der gleichgiltigen Behandlung der Erfordernisse des Handels und der landwirtschaftlichen und gewerblichen Produktion, welche in keine festen kodifikatorischen Normen oder Bureauvorschriften zu fassen sind, dass in zahlreichen Gegenden jener Länder, wo der autonomen Initiative in der Richtung des Strassen-, Brücken-, Eisenbahnbaues u. dgl. erst unlängst ein weiterer Wirkungskreis eingeräumt wurde, prachtvolle mit Gras bewachsene, für Truppentransporte im Kriegsfalle vorbereitete Kunststrassen, welche vorläufig von niemanden gebraucht werden, und doppelgeleisige Eisenbahnen bestehen, auf denen bloss leere Züge verkehren, wo hingegen auf Strassen, welche die einzigen Verkehrslinien des erwachenden wirtschaftlichen Lebens bilden, Menschen, Pferde und Lastwagen im mittel-

alterlichen Kote versinken, und die Staatsbürger an Zugmaterial und an Kosten des erschwerten Transportes in einem Jahre mehr verlieren, als die Baukosten einer ordentlichen Strasse ja selbst einer Eisenbahn betragen könnten.

Auf Reichsstrassen herrschen administrative Zustände, welche den einfachsten, jedem Laien bekannten technischen Grundsätzen Hohn sprechen. Um eine einmalige grössere Ausgabe zu vermeiden, wird der billigste wertloseste Schotter angekauft, der nach dem ersten Regen so verwittert und zergeht, dass später weit mehr Material als Kot abgeräumt wird, als der Strasse in Form von Steinen zugewendet wurde. Es kommt vor, dass infolge bureaukratischer Formalitäten die Strassen einige Wochen später beschottert werden, als es die athmosphärischen Bedingungen zulassen, wodurch nicht nur der beabsichtigte Zweck der Konservierung nicht erreicht, sondern direkt die Ausgabe verschleudert wird. Das traurigste Denkmal der bureaukratischen Kommunikationspolitik des Staates sind schliesslich jene endlich schon verschwindenden, aber in einigen Staaten noch geduldeten Mautschranken, welche bei der Höhe der Einkünfte im Verhältnisse zu den Kosten ihrer Erhaltung und Verwaltung keine Kritik aushalten und einen mittelalterlichen Hemmschuh für den ungezwungenen und sicheren Verkehr bilden.

Bei der formalistischen schablonenmässigen Behandlung der Kommunikationsangelegenheiten müssen sich Fälle auffallender Ratlosigkeit und Inkonsequenz seitens der Regierungsorgane ereignen, wo es sich um ein Aufhelfen der arbeitslosen Bevölkerung handelt. Der mit bureaukratischem Formalismus eingeschränkte Strassenbeamte nimmt Strassen-Arbeiter nicht dann auf, wenn es der Zustand der Strasse erheischt, oder wenn es das Angebot der Arbeitskräfte erfordern würde, sondern dann, wenn er endlich hiezu die Ermächtigung seiner zahlreichen Oberinstanzen erlangt hat. In der Wirklichkeit wird ihm erlaubt, den Schnee im Mai abzuschaufeln, oder den Kot schon nach eingetretenen Frösten abzuräumen.

Was das Postmonopol betrifft, so wurde es bis unlängst in der Theorie als eine zur Gewinnung der möglichst grössten Einkünfte für den Staatsschatz, ohne Rücksicht auf das Interesse der Bevölkerung bestimmte, rein fiskale Institution angesehen. Gegenwärtig ist man überwiegend in den europäischen Staaten von dieser Anschauung abgegangen, und es gilt nun zumeist der Grundsatz, dass der Postverkehr einen der hauptsächlichsten Faktoren des wirtschaftlichen und intellektuellen Fortschrittes bildet, und seine Einrichtung vor allem anderen diesem Hauptzwecke entsprechen, während die Einkünfte, welche der Staat hieraus bezieht, blos als nebensächlicher Umstand betrachtet werden sollen.

In einigen Staaten findet dieser Grundsatz in der Praxis nur eine sehr beschränkte Anwendung, und wie dies durch den statistischen Vergleich der Finanzvoranschläge nachgewiesen wird, ziehen sie aus dem Postmonopole immense Nutzen. Dieses Übergewicht des fiskalen Faktors wird für die Interessen der Bevölkerung um so empfindlicher, als die Postverwaltung nebst der falsch aufgefassten Sparsamkeit noch immer mit den Reminiszenzen des alten Bureaukratismus durchdrungen ist, der immer schädlicher wird, je lebhafter der Pulsschlag des wirtschaftlichen Lebens einer Gegend ist. Vor allem ist eine übergrosse Zentralisierung der Postverwaltung schädlich, da sie einerseits zur Ausübung der komplizierten Kontrolle und zur technisch-büralistischen Verbindung einzelner Instanzen einer bei weitem zahlreicheren Beamtenarmee bedarf, andererseits aber die Durchführung jeder Reform oder technischen Änderung, welche fast täglich bei der in jüngster Zeit auf dem Gebiete der Verkehrseinrichtungen angestrengten Erfindungstendenz notwendig erscheinen können, in hohem Grade erschwert.

Wie die bureaukratische Verwaltung der Staatsposten im Vergleiche mit der Privatinitiative aussieht, mag aus dem mir noch erinnerlichen Bilde entnommen werden, welches vor etwa zehn Jahren in einer kleinen österreichischen Ortschaft anlässlich der Umgestaltung des privaten Postamtes zum ära-

rischen, sich folgendermassen darstellte. Dieses Amt bestand zur Zeit seiner Verstaatlichung aus einem Postmeister, zwei jungen Beamten und einem Briefträger, und löste seine Aufgabe zur vollen Zufriedenheit der Ortsbewohner. Nach seiner Verstaatlichung wurde dieses Amt anstatt in dreien, in sieben Zimmern untergebracht, und sein Personal zählte gleich sechs Beamte, drei Amtsdiener und zwei Briefträger; so viel ich mich aber zu errinnern weiss, wurde keine besondere Änderung zum Besseren in der Tätigkeit dieser Pflanzstätte amtlicher Bureaukratie wahrgenommen. Es wurde blos die Arbeit über das Mass der gewöhnlichen Tagesarbeit des einzelnen Menschen hinaus spezialisiert, es wurde eine besondere Kräfte erheischende Manipulation geschaffen, das Staatsbudget belastet, und der allgemeine Nutzen dieser Änderung verblieb in minimalen Grenzen. Solche Beispiele der Verteuerung und Einschränkung der Tätigkeit der für das wirtschaftliche Leben wichtigen Institutionen mit dem Momente ihrer Übernahme durch den Staat in eigenen Betrieb, haben ausser dem unmittelbaren nachteiligen Effekt auf die allgemeine Staatsbilanz, auch wichtige moralische Folgen, da die Bevölkerung angesichts der offenbaren Schattenseiten der Inkamerierung einiger Verwaltungszweige prinzipiell gegen die Berufung des Staates im wirtschaftlichen Leben voreingenommen wird, und sich selbst dann gegen die Einmischung der Regierung sträubt, wo sie in den gegebenen Verhältnissen unerlässlich oder wenigstens angezeigt ist.

Dasselbe was oben über das Postmonopol angeführt wurde, bezieht sich analog auch auf den Telegraphen- und Telephonverkehr. Die schnelle Übertragung der Nachrichten und die kulante Funktionierung der bezüglichen Einrichtungen bildet heute, im Zeitalter des in Fieberhitze dahinfliehenden Lebens, in den Zeiten völliger Kosmopolitisierung des Handels, einen äusserst wichtigen Faktor, und es kann eben hier wie nirgendwo anders der bureaukratische Schlendrian, die patriarchale Schwerfälligkeit neben veralteter kaufmännischer Praxis, höchst fatal auf die Interessen des Gewerbes, des

Handels, der Presse und anderer beteiligten Faktoren des öffentlichen Lebens rückwirken. Auf diesem Gebiete stehen einige Staaten und unter ihnen Österreich noch sehr weit zurück, und die unlängst im österreichischen Reichsrate durchgeführte Diskussion hat fühlbare, aus keiner anderen Ursache als nur aus der veralteten bureaukratischen Behandlung dieses Wirtschaftszweiges durch die massgebenden Faktoren entspringende Mängel des telephonischen Verkehrs nachgewiesen.

Die Eisenbahnen bilden jenen Zweig des Transportverkehres, bei welchem die von den Anhängern der Verstaatlichung der Kommunikationsmittel zur Verteidigung ihrer Anschauungen geltend gemachten Rücksichten desto mehr von Bedeutung sind, als hier nebst den wirtschaftlichen Interessen der Bevölkerung auch die Notwendigkeit der Versicherung des Menschenlebens und der entsprechenden Regelung sowohl des Ausbaues, als auch des Betriebes der Eisenbahn in Betracht kommt.

Wir wollen uns in die Einzelheiten des seit vielen Jahren in der Theorie der Ökonomie und in der Politik ausgefochtenen Kampfes über das Thema der aus der Verstaatlichung der Eisenbahnen fliessenden Nutzens nicht einlassen. Es kann aber nicht unerwähnt bleiben, dass selbst den Anhängern des Grundsatzes der Verstaatlichung der Eisenbahnen neben den ökonomischen Vorteilen, welche diese Richtung der Eisenbahnpolitik in Aussicht stellt, die aus der traditionellen Neigung des Staates zur Bureaukratisierung seiner Institutionen, selbst wenn diese der Natur ihrer Bestimmung nach sich am wenigsten zur Kultivierung dieses Übels eignen sollten, entspringenden Schattenseiten nicht verborgen bleiben.

Einer ausgiebigen Charakteristik der Mängel bureaukratischer Verwaltung der Eisenbahnen seitens des Staates begegnen wir in dem vom Abgeordneten *Lehardy de Beaulieu* im Budget des Ministeriums für öffentliche Arbeiten pro 1880 namens der Zentral-Sektion der belgischen Deputiertenkammer erstatteten Berichte, welchen *Leroy Beaulieu* in einem seiner Werke zitiert. Dieser Abgeordnete behauptet Nachstehendes:

». . . . In der staatlichen Transportunternehmung ist alles anormal. Im Privatunternehmen riskieren diejenigen, welche das Unternehmen verwalten, leiten und für dasselbe verantwortlich sind; wenn aber der Staat verwaltet, so ist tatsächlich niemand in der rechtlichen Bedeutung des Wortes verantwortlich. Die einzige dem Lande Gewähr leistende Verantwortung ist die des momentan das Amt eines Ministers der öffentlichen Arbeiten versehenden Staatsmannes! Daraus ergibt sich, dass unsere Staatseisenbahnen auf administrative und nicht, wie dies sein sollte, auf handelsmässige Art geleitet, verwaltet und kontrolliert werden. Hieraus ergeben sich fortwährende Streite, unausgesetzte Differenzen mit dem Publikum, welche Zeit- und Geldverlust nach sich ziehen. Die Staatsverwaltung wird, selbst wenn sie von fähigen und in ihrer Spezialität hervorragenden Leuten repräsentiert wird, die kaufmännische Findigkeit, welche nur im ewigen Kampfe errungen wird, dessen Schauplatz das Gebiet des privaten Gewerbes und Handels ist, nicht erlangen. Diese Leute können sich nicht sogleich entschliessen und in demselben Augenblicke wirken. Die Informationen sind da bei weitem unzuverlässiger, da gibt es weder Eile noch Glaubwürdigkeit. Ja, was noch mehr heissen will, das Gemeinwesen hat nicht den Mut, mit der Verwaltung so wie mit einer Privatperson zu paktieren, was auch ganz natürlich ist. Diese Sucht der Staatsverwaltung, alles regeln, alles von ihren gut geheizten Brüsseler Kabinetten aus leiten zu wollen, zwang den Eisenbahnpark zur Vornahme so mancher falschen Bewegung, wodurch dieser Park oft gerade dann einige Stationen vollstopfte, als einige Meilen weiter sich auf anderen Stationen ein empfindlicher Wagenmangel bemerkbar machte.« —

»Das Personal der Staatsbahnen ist im Verhältnisse zu ihrer Ausdehnung und des auf ihnen herrschenden Verkehres bei weitem zahlreicher als das Personal, welches Linien privater Gesellschaften bedient, auf welchen der Transportverkehr reger ist. Man muss darüber wachen, damit dieser Überschuss nicht übermässig werde. Das Staatspersonal ver-

schafft sich zu oft Bequemlichkeiten, verspätet sich zu oft, geht zu oft vorzeitig weg und herrscht noch obendrein das Publikum an. Alle Staatsverwaltungen streben fortwährend eine Vermehrung ihrer Cadres behufs Vergrösserung der Aussichten auf schnelles Vorrücken an. Um die Notwendigkeit der Vermehrung des Personals zu rechtfertigen, wird mit einer unnötigen Schreiberei und zwecklosem Herumwühlen unter den Kanzleischarteken angefangen.«

»Es ist an der Zeit, — schloss der belgische Abgeordnete — nach Ansicht der Zentral-Sektion, ernstlich die Aufmerksamkeit der höheren Regierungssphären auf die Notwendigkeit der Verminderung und in den meisten Fällen der Beseitigung der Korrespondenz zwischen Chefs, die ihre Bureaux in einem und demselben Gebäude oder in derselben Stadt haben, hinzulenken . . . .«

Um wie viel mehr liessen sich diese treffenden Bemerkungen über die Bureaukratie in der Bahnverwaltung in belgischen Verhältnissen auf die Verhältnisse anderer Staaten anwenden, wo die Bureaukratie bei weitem grössere Triumphe feiert.

Die Rechnungsbureaux, Kontrolldepartements zählen ihre Beamten nach Hunderten, wo hingegen die Betriebsleitungen der meist belebten Linien um jede technische oder administrative Arbeitskraft wie um die grösste Gnade betteln müssen. Das grösste Prozent der Eisenbahnunfälle rührt, wie bekannt, von der unzulänglichen Betriebskontrolle auf Linien und Stationen ersten Ranges her, und die Ursache dieses Mangels liegt darin, dass der zu dieser Tätigkeit berufene Beamte mehr eine Schreibmaschine als Kontrolleur der untergebenen Betriebsorgane ist. Gerade dann, wenn der Stationsvorstand oder Betriebsbeamte am Platze sein sollte, wo die Sicherheit des Lebens Hunderter von Menschen, die sich der Bahnverwaltung anvertrauen, ihre Anwesenheit erheischt, gebieten ihnen die Pflichten der Bureaumanipulation, über Berichten und auf die mannigfachste Art verworrenen Rechnungen zu hocken. Der Verlust, welchen binnen einem Jahre die Bahn-

verwaltungen an Auszahlungen der Entschädigungen für Lebens- und Gesundheitsverlust der Passagiere, für Vernichtung und Beschädigung der Frachtgüter und des Wagenparkes erleiden, übersteigt ganz gewiss den Wert des durch die überspannte Kontrolle und den Rechnungsapparat erzielten Nutzens. Wenn die Eisenbahnbureaukratie von dem Grundsatze des bekannten französischen Sprichwortes »l'occasion fait le larron« ausgeht, so sollte man in folgerichtiger Durchführung dieses Prinzipes jedem Funktionär einen Detektiv beigeben, der ihn zu überwachen und ihm auf die Finger zu schauen hätte.

In dem bereits oben genannten Werke über den modernen Staat und seine Aufgaben erwähnt *Leroy Beaulieu* noch eine sehr nachteilige Schattenseite des Eisenbahnbureaukratismus, indem er schreibt: » — . . . . Eine der negativen Seiten der Exploitation der Eisenbahnen durch den Staat beruht darauf, dass vor den Regierungswagen eine Unzahl von Beamten verschiedener Kategorie gespannt wird, ohne der Lieferanten und dgl. zu erwähnen. Grossbritanien zählt solcher Beamten gegen 300000, Frankreich gegen 200000, (diese Ziffern datieren aus den Jahren 1889—1890 und sind gegenwärtig zweifellos gestiegen). Die Erfahrung lehrt, dass in jedem Lande die Regierung eine völlige Hingabe der Beamten für ihre Politik zu erlangen trachtet. Dies ist ebenso in den Vereinigten Staaten wie in Europa eine unumstössliche Wahrheit. Es ist übrigens allgemein bekannt, dass, sobald die Wahl eines neuen Präsidenten die Pforten des Kapitols einer neuen Partei öffnet, dies ein Zeichen ist, dass in allen staatlichen Verwaltungszweigen bald gründlich aufgeräumt wird; es werden nunmehr selbst Briefträger gewechselt. In Frankreich hat nie eine Regierung und am allerwenigsten die republikanische ihren Beamten die Freiheit der Abstimmung und der Überzeugung zugestanden. Je weniger Beamte ein Land hat, desto grösser sind seine Aussichten auf Bewahrung der so schätzbaren politischen Freiheit; in dieser Lage befinden sich die Vereinigten Staaten und England. Sobald aber die

Beamten 5 bis 6 Prozent der Wähler ausmachen, ist die politische Freiheit schon stark erschüttert; sie hört sogar auf zu existieren, wenn die Staatsbeamten 10 Prozent der Wähler ausmachen.«

Nicht besser ergeht es dem bureaukratischen Staate auf anderen Gebieten der Verkehrsadministration, was am besten durch die Geschichte der Inauguration des Baues schiffbarer Kanäle in Österreich bewiesen wird.

Im Sommer 1901 wurde vom österreichischen Reichsrate das Gesetz betreffend den Bau der Wasserstrassen unter dem Einflusse eines hitzigen Eifers, von dem ganz unverhofft die bisher von politischen und nationalen Kämpfen entbrannten Gemüter eingenommen wurden, beschlossen. Anfangs schien es, dass auch die ministeriellen Sphären, von diesem Eifer hingerissen, dazu beitragen würden, dass dieses Gesetz nicht allzulange ein blosser frommer Wunsch auf dem Papier bleibe, sondern dass es faktisch ein Gebiet konkreter ökonomischer Arbeit werde. Indessen zeigte es sich im Zuge der eingeleiteten Vorarbeiten, dass infolge der, wie dies jetzt kund wurde, falschen Verteilung der Verwaltung in diesem Gegenstande zwei Ressorts mitzusprechen haben und zwar das Handelsministerium mit seinem technischen Bureau und das zur Ingerenz in Wasserrechtssachen berufene, ebenfalls sein hydrotechnisches Bureau besitzende Ministerium des Innern. Die Kunde von der Notwendigkeit der Vorwärtsbewegung dieser Angelegenheit in einem schnelleren als dem gewohnheitsmässigen Tempo rief in beiden Ministerien einen unbeschreibbaren Chaos und Überstürzung hervor. Es zeigte sich, dass das Gesetz über die Wasserstrassen, trotz der komplizierten und angeblich im vorhinein auf alles berechneten Verwaltungs- und Bureaumaschinerie, das ganze System des technischen Staatsdienstes über den Haufen wirft und entweder eine engere Verbindung der technischen Departements des Handelsministeriums und des Ministeriums des Innern, oder die Errichtung noch einer völlig neuen Verwaltungsinstitution, d. i. eines Beirates für Angelegenheiten des Baues

von Wasserstrassen, ferner einer Generaldirektion für die oberste Bauleitung und schliesslich die Schaffung eines entsprechenden technischen Apparates in Ländern, wo der Kanalbau geführt werden soll, nötig macht.

Es ist viel Zeit verflossen und die sonst in Fällen, wo es sich um Vermehrung der Glieder der das öffentliche und wirtschaftliche Leben umspannenden Kette handelt, so emsige Bureaukratie konnte sich lange für die Form und die Art der weiteren Verwickelung der technischen Verwaltung der Kommunikationsstrassen nicht entschliessen.

Zunächst fing man an zu bedenken, wer Präsident, wer Sektionschef, wer Sekretär der neuen Dikasterien werden solle, weiter wurde in Betracht gezogen, wer die von den zu neuen Stellungen berufenen Persönlichkeiten verlassenen Plätze einzunehmen hätte, — kurz, es entwickelte sich der im bureaukratischen Leben übliche Kampf um Stellen und Sinekuren, indessen die Sache selbst zurückgeschoben wurde. Es hat auch einer längeren Zeit gebraucht, bis die Frage entschieden wurde, ob an die Spitze der zu errichtenden Institution ein Mann mit technischer Bildung oder ein Jurist gestellt werden solle. —

Im weiteren Wege der beschwerlichen Anstrengungen der an ein frisches Wirken nicht gewohnten Bureaukratie zeigte sich, dass sie sich nicht traut, den Kanalbau, der für andere Staaten ein tägliches Brod ist, in Angriff zu nehmen, sondern dass sie vorerst Proben unternimmt, an einem Orte »zur Probe« einen Schiffselevator, an einem anderen ebenfalls »zur Probe« ein Stück Kanal errichten müsse, worauf erst zur Ausarbeitung der Detailprojekte der Kanäle geschritten werden könne. Durch eine solche verschlafene Wirkung wird die Hinausschiebung der Sache, welcher die beteiligten Länder wie einer Erlösung aus der jahrhundertelangen ökonomischen Starre entgegensehen, wenigstens um einige Jahrzehnte über den im bezüglichen Reichsgesetze vorgesehenen Termin hinaus erfolgen müssen.

Dies ist ein Beweis mehr, dass die Bureaukratie dort den Kopf verliert, wo es sich um eine gewagtere, die Grenzen der täglichen »Geschäftsstücke« und »Schieber« übersteigende Aufgabe handelt.

b) Die Bureaukratie und das Staatsbudget.

Wenn wir der Reihe nach die verschiedenen Gebiete überblicken, auf welchen die Bureaukratie ihren fatalen Einfluss auf das eigene Wirtschaftsgebiet des Staates ausübt, begegnen wir auf jedem von ihnen den negativen materiellen Erfolgen, welche im Endresultate eine ungeheuere Belastung des Staatsbudgets mit Auslagen ergeben, die in bureaukratiefreien Ländern unbekannt sind.

Das Staatsbudget ist ein Organismus, auf welchem der Krebs des Bureaukratismus schmarozt, indem er von Tag zu Tag alle wirtschaftliche Lebenskraft und die finanzielle Gesundheit auf Jahre hinaus zum Nachteil der rationellen Entwickelung und des wirtschaftlichen Fortschrittes vernichtet.

Abgesehen davon, dass die Bureaukratie eine Unmenge von Intelligenz absorbiert, welche auf anderen mehr lebensberechtigten Gebieten nützlicher werden könnte, — dass sie einen bedeutenden Teil des Nationalkapitals fesselt, — Dörfer und kleine Städtchen entvölkert, indem sie eine Armee von Funktionären in grössere Städte zusammenzieht, belastet sie noch den Staatsschatz mit end- und masslos wachsenden Ausgaben. Es ist damit nicht gemeint, dass die Beamten gar so splendid entlohnt wären, aber es gibt im Verhältnisse zu anderen freien und produktiven Berufen zu viel Ämter und Beamte und es besteht obendrein eine zu weite materielle Kluft zwischen Beamten verschiedener Grade.

Beamte höherer Rangklassen beziehen Gehalte, welche den Wert ihrer Arbeit, selbst mit Berücksichtigung der Dienstjahre, der Verpflichtungen der Familie gegenüber und anderer Billigkeitsrücksichten bei weitem übersteigen. Dagegen sind Beamte der unteren Rangklassen zur ewigen Entbehrung

verdammt und bilden eine ausdrückliche Verneinung der modernen falschen Gleichheitsphrasen.

Einige Parallelen aus den Verhältnissen zweier Staaten, deren einer ohne Beihilfe der Bureaukratie in materieller Hinsicht sich an die Spitze der Welt zu setzen verstand, und der andere ungeachtet scheinbaren Fortschrittes den Funktionarismus auf den Kulminationspunkt der Macht gebracht hat, werden diese Behauptung in das beste Licht stellen.

In Frankreich beziehen Beamte niedrigsten Ranges 1000—1200 Francs. In Amerika, wohlweislich in den Vereinigten Staaten, bekommt der Funktionär mit dem niedrigsten Gehalte gegen 4000 Francs. In Frankreich erhält ein ministerieller Generalsekretär jährlich 24000 Francs, in den Vereinigten Staaten begnügt er sich dagegen mit einem Gehalte von 10000 Francs. Ein französischer Präfekt bezieht nebst prachtvollen bis in das kleinste Detail eingerichteten Wohnräumen einen Gehalt von 20000 bis 48000 Francs. In den Vereinigten Staaten begnügt sich der Präsident eines sechsmal grösseren und zehnmal reicheren Staates als das grösste französische Departement mit einem Gehalte von 1200 Dollars oder 6500 Francs. Der Präsident der Vereinigten Staaten bezieht einen Gehalt von 50000 Dollars, wo hingegen die Zivilliste des Präsidenten der französischen Republik ausser der Nutzniessung aus den Staats- ehedem Krongütern und noch anderen Einkünften 1200000 Francs [1]) beträgt. Die Macht aristokratischer Traditionen bildet im Vereine mit bureaukratischen Gewohnheiten einen zu starren Damm, als dass die Stimmen vernünftiger Leute, welche eine billigere Verteilung der Gehalte öffentlicher Beamten verlangen, durchdringen könnten.

Sollte auch das Staatsbudget durch eine solche Regulierung der Beamtengehalte nicht unmittelbar entlastet werden, so wäre immerhin die bisher starke Aneiferung zur Errichtung fetter Sinekuren für Leute, welche einer gegebenen Regierung

[1]) Handw. der Staatswissenschaften 1900.

an die Hand gehen, beseitigt, und das demokratische Gleichheitsprinzip würde wahrhaft und ehrlich zum Ausdruck gebracht werden.

So wie die Sachen heute stehen, ist neben dem Militarismus die übermässige Entwickelung der Attributionen des Staates und seiner zentralen, Provinzial-, Bezirks- und Munizipalbureaukratie ein zweiter mächtiger Gegner des budgetären Gleichgewichtes in den europäischen Staaten. Der einzige Hemmschuh gegen die noch immer weiter gehende Vermehrung und Komplizierung der bureaukratischen Maschine sind daher eben die Finanzkalamitäten der Staatsschätze. Wenn nicht alle öffentlichen Dienstleistungen, welche der Staat unternimmt, Geldauslagen erforderten und nicht der Umstand dazwischen treten würde, dass sich die Finanzen keines Staates bis ins Unendliche ausdehnen können, so würde sich die Mehrzahl der Kontinentalstaaten in dem durch den Zeitgeist der Privatinitiative und den autonomen Verbänden überwiesenen Gebiete mit einer noch grösseren Rücksichtslosigkeit als bisher breit machen. Das Budgetdefizit ist der einzige Hemmschuh gegen die weitere Entwickelung der Bureaukratie, welche daher diese Einschränkung der weiteren Entfaltung durch eine desto intensivere Rückwirkung auf die Verhältnisse in ihrer bisherigen Kraft wett zu machen sucht.

Im Kapitel über die Statistik der Bureaukratie werde ich noch mit den aus leider nur spärlichem in dieser Richtung zur Verfügung stehendem Materiale hergeholten Ziffern nachzuweisen Gelegenheit haben, wie die Rückwirkung der Bureaukratie auf den Stand der Budgets einiger Staaten aussieht und wie der Vergleich der bezüglichen Verhältnisse zwischen zwei nicht allzu weit von einander entfernten Epochen ausfällt.

c) Die fiskale Bureaukratie.

Im vorletzten Abschnitte war die Rückwirkung der Bureaukratie auf dem wirtschaftlichen Gebiete, wo der Staat als selbständiger Wirtschafter auftritt, besprochen. Bevor wir in der Reihenfolge zur Besprechung der Kundgebungen

der Bureaukratie in jenem Wirkungskreise des Staates übergehen, wo er als ein durch sein privilegiertes Ansehen die wirtschaftlichen Bestrebungen privater Individuen und anderer sozialer Verbände fördernder Faktor auftreten soll, erscheint es angezeigt, bei dem Wirkungskreise der den Berührungspunkt zwischen den wirtschaftlichen Interessen des Staates und den Privat-, wie auch den Interessen freier Wirtschaften bildenden Verhältnisse zu verweilen. Es ist dies eines der unangenehmsten Besprechungsthemas, weil es sich dabei um die Lösung der Frage handelt, ob die Leistungen, welche die Bürger und die Verbände vom Staate in der Form des Schutzes und der rechtlichen Unterstützung ihrer wirtschaftlichen Bestrebungen empfangen, in einem entsprechenden Verhältnisse zu der Höhe jener Leistungen stehen, welche der Staat als Entgelt von seinen Bürgern verlangt, und ob die Art und Form dieses Verlangens — beziehungsweise im gegebenen Falle des Erzwingens dieser Leistungen, dem Zweck und dem Ansehen der Staatsidee als einer unentbehrlichen sozialen Institution entsprechen.

Es wird niemand leugnen wollen, dass der Staat von seinen Bürgern physische und moralische Opfer nur dafür und insoweit zu verlangen berechtigt ist, als er für diese Leistungen seinerseits Gegenleistungen und Vorteile gewährt. Nur zu diesem und zu keinem anderen Zwecke erfolgte die freiwillige Vereinigung der Individuen zu einem Staatsverbande und nur für diesen Zweck entschlossen sie sich, die Freiheit der Tat, des Wortes, ja selbst des Gedankens zu opfern, um als Entgelt für das, was sie dem Staate von ihren angeborenen Rechten zu geben gezwungen werden, gleichwertige Vorteile zu erlangen.

Leider sieht man aber in manchen modernen Staaten zwischen dem, was der Bürger auf dem Altare der Staatsidee opfert und dem, was ihm hiefür geboten wird, weder ein materielles Gleichgewicht, noch findet die Form, in welcher

dieser Austausch der Opfer des Individuums gegen die ärarischen Wohltaten erfolgt, irgendwo Anerkennung.

Mit einem förmlichen Wahn des Militarismus behaftet, führen die Staatsregierungen einen törichten Wettkampf um die falsche und trügerische Superiorität in der Grossmachtstellung und vergessen dabei, dass die in Kriegsmagazinen aufgehäufte Macht keine wirkliche Kraft verleiht, wenn sie mit der Vernichtung des materiellen Wohlstandes der Bevölkerung bezahlt wurde. Zu diesem riesigen Va-banque-Spiele, zu diesem Milliardenhazard werden hie und da schon die letzten organischen Lebenssäfte der Existenz der Völker verwendet.

Wenn bei diesem Durchsuchen der Taschen der Bürger nach Mitteln zur Verwirklichung der Staatsaufgaben wenigstens der Grundsatz einer wirtschaftlichen Vorsicht walten würde, welche eine umsichtige und sparsame Gebahrung mit den materiellen Kräften der Quelle erheischt, woraus die Lebenssäfte zur Erhaltung des eigenen Organismus geschöpft werden, so würden sich nicht so allgemein die fast in allen Ländern laut werdenden Klagen gegen die fiskale Bedrückung erheben. Eine solche Vorsicht muss offenbar von den modernen staatlichen Finanzverwaltungen nicht anerkannt werden, da der Begriff des Fiskalismus nicht nur nicht aufhört, in der theoretischen und praktischen Behandlung der sozialen Angelegenheiten festen Fuss zu fassen, sondern im Gegenteil noch mit jedem Tage ein immer weiteres Bürgerrecht aus dem Titel seiner ausgiebigen Rückwirkung auf die Existenz und die Entwickelung der Völker erlangt.

Wenn in den Grenzen des Deutschen Reiches die bezüglichen Verhältnisse sich viel besser gestalten als in anderen nachbarlichen Staaten, so erwächst daraus für die Bevölkerung dieser letzten nur noch ein um so schärfer wirkendes *tertium comparationis* zur Beurteilung ihrer eigenen Lage. —

Die Fehler, welche der Staat beim Verteilen der materiellen Lasten seiner Existenz und seiner Aufgaben auf die Bürger und beim Einheben dieser Mittel aus der Tasche seiner

Untertanen begeht, sind von den Folgen einer irrigen Auffassung der Staatsziele, einem falschen Verständnisse der zur Erreichung dieser Ziele führenden Mittel, einer fehlerhaften Einrichtung der Verwaltungsmaschine der Finanzwirtschaft wohl zu unterscheiden. Es ist eben die Bureaukratie des Finanzwesens, welche ein verwandtes Übel »den Fiskalismus« hervorruft.

Es kann nicht geleugnet werden, dass der Staat zu seinem Bestehen materieller Mittel in Form von Steuern, Abgaben, Monopolien u. dgl. unerlässlich bedarf. Das ist sonnenklar. Mit jedem Tag hat der Staat neue immer schwierigere Aufgaben zu lösen, denen er nur mit Aufbietung ergiebiger materieller Mittel entsprechen kann. Alle Verwaltungszweige erheischen eine ganze Schar von Beamten, ebenso die Rechtspflege, der Schutz der Grenzen; die Unzulänglichkeit menschlicher Einrichtungen erfordert Bevormundung, Hilfe, Schutz, welche eben ohne Auslagen nicht denkbar sind. Der Staat muss die Volksbildung, die schönen Künste, die Einrichtungen sozialer Ethik, wirtschaftliche Bestrebungen fördern und zu alledem braucht man Geld — Geld und nochmals Geld.

Die steuerzahlende Bevölkerung richtet ein wachsames Auge auf die Wirtschaft des Staates, und obwohl sie grösstenteils selbst in konstitutionell regierten Ländern gegenüber den Ansprüchen des Staates auf ihren Säckel wehrlos ist, so kann doch schwerlich angenommen werden, dass sie nicht fühlen und nicht genau unterscheiden sollte, welche von den durch die Staatsregierung gemachten Ausgaben den Staatsbürgern einen reellen Nutzen bringen können und welche bloss eine traurige Konsequenz des falsch aufgefassten Ansehens und der Macht der Regierung, oder welche einfach eine Folge der Fehler in der Organisation staatlicher Einrichtungen sind.

Dieselben Bedingungen treffen sowohl bezüglich der persönlichen Leistungen der Bürger zugunsten des Staates in

Form von Einschränkung der bürgerlichen Freiheit oder in Form von persönlichen Diensten, als auch beim Beschaffen materieller Opfer zu. Man sagt gewöhnlich, dass die Schwierigkeiten, welchen die staatlichen Finanzverwaltungen beim Heranziehen der Bevölkerung zu Opfern für den Staat begegnen, eine ganz natürliche Erscheinung seien, da es doch in der menschlichen Natur gelegen ist, sich nach Tunlichkeit von allen Opfern, insbesondere wenn sie nicht unmittelbare, sofort sichtbare Vorteile nachweisen, zu entziehen. —

Es ist dies eine vollkommen richtige Anschauung und man kann gegen diese Argumentation nichts einwenden, aber eben dieser Vorbehalt der Wahrnehmung unmittelbarer Vorteile schliesst in sich die Erklärung des Widerstandes, welchem der Staat beim Eintreiben der Steueropfer begegnet. Warum zaudert der Mensch nicht, den kostspieligen Samen auf den Acker zu streuen, obwohl er weiss, dass er für ihn vorläufig verloren geht, und oft die wirtschaftlichen Verhältnisse ihm schwere Zeiten bis zur neuen Ernte voraussehen lassen, — weil er weiss, dass ihm das momentane Opfer und die vorläufige Entsagung in Zukunft reichliche Ernte bringen wird, welche den Wert der gemachten Einlagen und einen entsprechenden Überschuss in sich fasst. Gerade dieselben Erfolge erwartet der Bürger von der Wirtschaft des Staatsschatzes, in dessen Ackerfurchen er oft den ganzen Vorrat seiner Existenzmittel streuen und sie mit dem blutigen Schweisse seiner schweren Arbeit bewässern muss. Sobald er aber sieht, dass ein bedeutender Teil seiner Opfer nicht nur den erwarteten Nutzen nicht bringt, sondern auch zur Erhaltung von Einrichtungen dient, deren Organisation und Art der Funktionierung den natürlichen Verlauf sozialer Interessen hemmt, unnötige Reibungen hervorruft und die selbständige Entwickelung des Wohlstandes hinausschiebt, da darf man sich nicht wundern, dass er seine materiellen Verpflichtungen dem Staate gegenüber als einen Kriegstribut betrachtet, vor dessen Entrichtung er sich mit allen möglichen moralischen und selbst unmoralischen Mitteln wehrt.

Die Berufung des Staates zum genauen Überwachen, damit die Summe der unproduktiven Ausgaben auf das möglichst kleinste Mass gebracht, und die Steuerlast in Grenzen gehalten werde, in welchen die Bevölkerung noch ihre völlige Rechtfertigung sehen und keine Ausrede zu ihrer Entrichtung finden könne, gehört zu den unbestreitbaren Grundsätzen der Staatswissenschaft. Dies lässt sich aber nur durch Beseitigung des bureaukratischen Systems erreichen, welches für die verschlungenen Millionen der Bevölkerung eine kostspielige schwergehende Maschine bietet, die fortwährender Ergänzungen und Reparaturen bedarf und die öffentlichen und Privatverhältnisse auf eine mit den Aufgaben des Staates und seiner erhabenen Idee im Widerspruche stehende Art fesselt.

Der Staatsbürger wehrt sich einerseits mit eigenem Instinkte gegen die Pflicht der Entrichtung materieller Mittel für Zwecke der unproduktiven Staatsauslagen, andererseits aber lässt er sich ganz freiwillig zu Opfern so unmoralischer Natur, wie es z. B. das in Österreich bestehende Lotto ist, herbei. Die Financiers behaupten, dass es eine Quelle der Staatseinkünfte sei, welche nicht so leicht durch eine andere mehr moralische Besteuerungsart ersetzt werden kann. Sieht das nicht einem Sophisma des bureaukratischen Fiskalismus ähnlich, wenn man als Einnahme den aus der Vernichtung des Stammvermögens von Hunderttausenden wirtschaftlicher Einheiten gewonnenen Wert rechnet? Der soziale Organismus, welcher aus solchen Quellen die Mittel zu seiner Existenz schöpfen will, kann in seinem Wirtschaftsbetriebe nicht weit kommen; das ewige Entnehmen der Kräfte aus nur eigenen Lebenssäften kann auf ein langes Leben nicht hoffen lassen.

Eine unmoralische Quelle sind auch die gewöhnlichen, gesetzlichen Steuern, wenn sie eine gewisse äusserste Grenze der Ergiebigkeit der Quellen, aus welchen sie geschöpft werden, übersteigen. Wie schon oben erwähnt wurde, unterliegt es keinem Zweifel, dass das Individuum für das was es vom Staate in Form des rechtlichen und wirtschaftlichen Schutzes erhält, verpflichtet ist, zur Erhaltung des Staates

und seiner Einrichtungen durch persönliche und materielle Opfer entsprechend beizutragen. Es opfert auch willig einen Teil seines Erwerbes, wenn es Aussichten hat, dass der Staat die Existenz und die natürliche Entwickelung seiner Erwerbswirtschaft in sorgsamen Schutz nehmen und diese weder selbst in Form von überspannten Opferanforderungen benachteiligen, noch ihre Vernichtung durch Missgunst ähnlicher wirtschaftlicher Einheiten zulassen wird. Es ist aber dazu nötig, dass das Individuum fühle, dass nur im Staate die Zukunft seiner wirtschaftlichen Existenz gelegen ist, dass es nur durch den Staat zum Wohlstande gelangen kann, und dass es ausserhalb des Staatsverbandes im Ozeane widerstreitender Tendenzen wie ein durch den Sturm erfasster Strohhalm verloren gehen müsste.

Sobald aber der Staatsbürger bemerkt, dass die falsche wirtschaftliche Praxis des Staates die Grundlage seiner Erwerbswerkstätte vernichtet, dass sich der Staat mit einem gewissen Teile des Überschusses der Einkünfte seiner Untertanen nicht zufrieden stellt, sondern dem Grundsatze zu huldigen scheint, »alles, was jemand in meinem Verbande erwirbt, gehört unrettbar mir« — oder wenn er, den Löwenanteil der Früchte der Arbeit des Bürgers einstreichend, ihm bloss einen kleinen Teil in Form eines bettelhaften Almosens zurücklässt, so kann man einen solchen Vorgang nicht anders nennen, als ein unmoralisches und unvernünftiges Verdrehen der grundzügigen sozialen Aufgaben des Staates, welcher unter dem heuchlerischen Deckmantel einer wohltätigen Beschützung sich an den Taschen der eigenen Untertanen einer widerlichen Übervorteilung und eines förmlichen Raubes schuldig macht.

Die fiskale Bureaukratie kennt aber indessen keine andere Methode, als nur eine solche Teilung der Früchte der Erwerbstätigkeit der Staatskontribuenten, bei welcher diesen alles genommen und ihnen nur so viel gelassen wird, »damit sie vorläufig nicht Hungers sterben«.

Ich werde nie den traurigen Eindruck vergessen, welchen einmal auf mich das Erscheinen des Steuereintreibers in einem armen galizischen Dörfchen machte. Nach seiner mehrtägigen Anwesenheit im Orte behorchte ich in einer Hütte das Gespräch zweier Einwohner, worin einer den anderen lakonisch befragte: »und was hat er euch zurückgelassen?« Mit diesen wenigen einfachen Worten wurde das ganze Grauen der tatsächlichen Tendenz, mit welcher jenes Finanzorgan seiner wirtschaftlichen Sendung nachkam, geschildert. Es ist auch unter den Einwohnern gebräuchlich geworden, zu erwarten, was ihnen gelassen und nicht was ihnen genommen werden soll.

Der bureaukratische Fiskalismus bedenkt nicht, dass die seit Jahren sich wiederholenden wirtschaftlichen Krisen in vielen Ländern den völligen Ruin des Ackerbaues herbeigeführt haben. Der Landmann, noch glücklich wenn ihm sein Stück Feld nicht zwangsweise für Schulden verkauft wurde, ist kaum imstande, samt Familie auf dem immer schmäleren Grundstücke fortzukommen. Der Acker vermag nicht mehr den überwiegenden Teil der Landleute zu ernähren, sie werden zu Taglöhnern und Häuslern und retten sich stellenweise vor völligem Eingehen durch überseeische Massenauswanderungen. Darf man sich da wundern, dass sie dem Vaterlande, welches sie nicht mehr ernähren kann, den Rücken zukehren? Wohl muss zugegeben werden, dass zu diesem Verfalle des kleinen Grundbesitzes auch andere internationale Verhältnisse beigetragen haben, aber der fiskale Druck hat das Werk der Vernichtung der Grundlage jeder produktiven Arbeit, wie es der Wohlstand des kleinen Grundbesitzes ist, durch seine rücksichtslose Tätigkeit zu Ende geführt.

Demselben Schicksal wie der Ackerbau entgehen auch andere Produktionszweige nicht. Die Grossindustrie und das Kleingewerbe, gezwungen, die wirklichen Dimensionen ihrer Tätigkeit vor dem eifersüchtigen Auge des unersättlichen Finanzfunktionärs zu verheimlichen, welcher den Gipfelpunkt der Aufopferung und Hingebung für die Staatsidee, deren Diensten er sich gewidmet hat, in der Auspressung der mög-

15*

lichst grossen Einnahmen aus jeder ans Licht gelangenden Arbeit erblickt, können nur dann bestehen und sich entwickeln, wenn sie entweder von Ausnahmsumständen umgeben sind, welche ihnen gestatten, den Tribut dem Staatsschatze zu entrichten, oder wenn sie im vornhinein ihr Finanzkalkul auf die launenhaften Angriffe der fiskalen Steuerpolitik vorbereiten. Der Steuerbureaukrat versteht es nicht, dass jeder neue Produktionszweig, den er aufkommen und sich frei entwickeln liesse, zum neuen Keime einer Steuerkraft fürs Land und den Staat wird, welcher Keim überdies in seiner nächsten Umgebung das Entstehen verwandter Zweige und Brennpunkte der Produktion ins Leben rufen kann, woraus in der Folge eine Kräftigung des Gesamtvermögens sich ergeben würde, was erst dem Staatsschatze entsprechende Einkünfte bringen könnte.

Aber nicht bloss das Übermass der Steuerlast und ihre unüberlegte Verteilung kennzeichnet die bureaukratische Finanzpolitik des Staates; dasselbe kann man auch von der Form sagen, in welcher die seitens der Bevölkerung zu bringenden Opfer zugunsten des Staatsschatzes bemessen und eingetrieben werden.

Die Bureaukratie berücksichtigt den wichtigen Grundsatz nicht, dass bei jeder Leistung, die für den Staat von der Bevölkerung gefordert wird, der Kontribuent zu verlangen berechtigt ist, dass ihm gleichzeitig mit der Bemessung der angesprochenen Leistung auch die Erläuterung des Rechtstitels, auf welchen sich der bezügliche Zahlungsauftrag stützt, vorgelegt und ihm damit die Möglichkeit geboten werde, sich vor einem eventuellen fiskalen Unrecht mit allen gesetzlich vorgesehenen Mitteln zu schützen. Sie vergisst, dass in der ganzen Welt, mit Ausnahme ihrer eigenen, niemand dem Kaufmann oder sonst jemandem eine Gebühr bezahlt, wenn sie nicht mit einer entsprechenden Rechnungsnote nachgewiesen ist, da doch jedermann, wenn er zahlt, berechtigt ist zu wissen, wofür und warum er zahlt.

Das bureaukratische Finanzsystem kennt diese gerechten Ansprüche nicht und geht an ihnen zur Tagesordnung über.

Seine Hauptaufgabe bleibt es, auf jede mögliche, selbst auf eine unwürdige Art möglichst grosse Einnahmen aus den ihm zur Verfügung gestellten Taschen der Bürger herauszuziehen und was sie dabei fühlen, was die Opfer eines solchen Vorgehens über dieses System denken mögen, das ist ihm schon ganz gleichgiltig.

Der Eindruck, welchen bei den Staatsbürgern ein solches Vorgehen der Finanzorgane, wie es oben erwähnt wurde, macht, wird in der Petition, welche von zahlreichen angesehensten Abgeordneten des galizischen Landtages in der Sitzung vom 1. Juli 1901 eingebracht wurde und allgemeine Beschwerden weiter Bevölkerungskreise des Landes gegen Steuerpraktiken enthielt, charakteristisch zum Ausdruck gebracht. Diese Petition enthält folgende Absätze: — »Die besten Gesetze sind bekanntlich ein toter Buchstabe, wenn sie nicht vernünftige und ehrliche Vollzieher finden, hingegen werden auch schlechte Gesetze duldbar, wenn ihre Vollzieher die Interessen des Gemeinwesens sich vor Augen halten und mit der Idee der Gerechtigkeit durchdrungen sind — es werden aber fehlerhafte Gesetze, wie es die Steuergesetze sind, zu einer wahren materiellen und moralischen Kalamität für die Bevölkeruug, wenn ihre Vollzieher vergessen, dass sie Organe der öffentlichen Gewalt sind, und auf kleinliche und parteiische Art die unklaren oder ungenauen Bestimmungen des Gesetzes zum Nachteil ihrer Mitbürger und zum problematischen Vorteil des Staatsschatzes missbrauchen. Und leider gerade in der Finanzpraxis unseres Landes hat sich das fehlerhafte parteiische fiskale System eingewurzelt, welches sich systematisch im ganzen Lande in denselben Fehlern und in denselben Übergriffen der Finanzorgane offenbart. Es handelt sich also nicht blos um vereinzelte Fälle von Irrtümern und finanziellen Übergriffen, wie sie in jedem Staate und bei jedem Systeme vorkommen können, und welche mit Hilfe gewöhnlicher Rechtsmittel leicht zu beseitigen sind, sondern um den Fiskalismus als ein im ganzen Lande bekanntes System, welches die obersten, zur Überwachung der Einhal-

tung der Steuergesetze berufenen Finanzbehörden nicht auszurotten trachten. Der Fiskalismus in dieser Bedeutung ist ein Faktor der allgemeinen sozialen und politischen Entsittlichung. Die Gesamtheit der Bevölkerung, insbesondere das Landvolk, lebt unter dem deprimierenden Eindruck, dass in Steuerangelegenheiten nicht Gesetze, sondern der gute oder böse Wille, Gnade oder Ungunst der Finanzorgane massgebend sind, und infolge dessen herrscht eine allgemeine Unsicherheit und ein Misstrauen, welche die soziale Gährung nähren, die Unzufriedenheit auf andere Gebiete der Tätigkeit des Staates übertragen und den Kampf mit den Steuerbehörden selbst dann erklärlich machen, wenn der Steuerzahler sich dabei unmoralischer Mittel bedient, wie z. B. der Verheimlichung, falscher Einschätzungen unbegründeter Berufungen u. s. w., welche oft angesichts des Vorgehens der Finanzbehörden als ein Mittel der Notwehr zu betrachten sind. Die sogenannte Steuermoral kann so lange mit der sozialen Ethik, mit dem Begriffe der bürgerlichen Moral nicht zusammenfliessen, bis nicht die Steuerbehörden den Kontribuenten das Beispiel einer solchen Moral geben, bis sie sich nicht auf ein höheres Niveau der Auffassung und Ausübung ihrer öffentlichen Funktionen hinaufschwingen. Der Umsturz des parteiischen fiskalen Systems ist daher eine der notwendigsten Bedingungen der politischen und sozialen Sanierung des Landes und seiner Zukunft.«

Ich habe vorsätzlich diesen Abschnitt der Landtagspetition etwas umfangreicher zitiert, weil er nicht theoretische Ausführungen enthält, mit welchen man sich befreunden kann oder nicht, sondern den durch die bureaukratische Auffassung dieses Verwaltungszweiges hervorgerufenen Ausdruck des faktischen Standes der Abschwächung des Glaubens der Bürger an die Ehrlichkeit der Finanzpolitik bildet.

d) Die Bureaukratie angesichts der privaten wirtschaftlichen Bestrebungen.

In den vorhergehenden Abschnitten habe ich bei Besprechung der Bureaukratie des Fiskalismus Gelegenheit ge-

habt, so viele Seiten der Tätigkeit des bureaukratischen Systems rücksichtlich verschiedener wirtschaftlicher Berufe im Staate zu berühren, dass vom noch zu erschöpfenden Thema, welches den Standpunkt eines am Bureaukratismus leidenden Staates gegenüber den privaten wirtschaftlichen Bestrebungen umfassen soll, nicht mehr viel übrig bleibt. Es dürfte sich noch um eine wenigstens kurze Erläuterung der Frage handeln, welchen Einfluss die Bureaukratie auf die wirtschaftlichen Verhältnisse privater Individuen und autonomer Verbände ausserhalb der bereits erwähnten Merkmale ausübt.

Es ist eine der wichtigsten Aufgaben des Staatsverbandes, dem ganzen auf der Privatinitiative des einzelnen Bürgers oder der Assoziation freier Verbände basierenden wirtschaftlichen Leben einen sorgsamen gleichmässigen Schutz angedeihen zu lassen, wobei der Standpunkt unbedingter Unparteilichkeit zu wahren und von der vernünftigen Überzeugung auszugehen ist, dass nur in der harmonischen Entwickelung aller einzelnen Bestrebungen das allgemeine Interesse des Staates, seine Existenz und Zukunft gelegen sind. Das Individuum, welches auf eigene Faust den immer schwieriger werdenden ökonomischen Kampf mit den auf Erreichung einer materiellen Übermacht gerichteten Bestrebungen, denen es auf Schritt und Tritt begegnet, aufzunehmen nicht imstande ist, sucht einen Rückhalt im Staate und seinen organischen Einrichtungen, indem es hier den einzigen gerechten und gewogenen Schutz vor der Bedrückung des stärkeren oder vor der Ausnützung des um die Wahl der Mittel nicht verlegenen Gegners erblickt.

Die erste Bedingung des wirklichen Wertes dieses Schutzes ist demnach die vollkommene Unparteilichkeit des Staates gegenüber den anderen Mitgliedern seines Organismus, ohne welche die Aufgabe des Staates auf diesem Gebiete nicht nur verfehlt, sondern auch die erhabene Idee der höheren Sendung und Abkunft der Institution des Staates zu einer schmählichen Übervorteilung der materiellen physischen

Kraft zum Nachteile schwächerer Elemente umgewandelt wird. Wenn aber ein völliges Umschlagen der Interessen auf die Seite eines wirtschaftlichen Zweiges erfolgt, so müssen andere Wirtschaftszweige den Glauben und die Überzeugung von der Notwendigkeit der Existenz des Staates und seiner Einrichtungen verlieren.

Die Unparteilichkeit des Staates auf wirtschaftlichem Gebiete schliesst die momentane Notwendigkeit einer ausgiebigeren Unterstützung gewisser Arten wirtschaftlicher Arbeit insbesondere dann nicht aus, wenn sie sich aus eigenem oder fremden Verschulden in einer Lage finden, welche sie mit gänzlichem Eingehen oder einer für das allgemeine Gleichgewicht gefährlichen Abschwächung bedroht. Dasselbe sollte auch im Falle des Wankens des ökonomischen Gleichgewichtes in seiner territoriellen oder politischen Bedeutung stattfinden, d. h. dann, wenn gewisse Gegenden des Landes oder des Staates infolge dauernder Stockung oder vorheriger Vernachlässigung in ein materielles Abhängigkeitsverhältnis zu anderen treten. Hier ist ein dankbares Feld für die Institution des Staates, das materielle Gleichgewicht zwischen den mit ungleichen Waffen ausgerüsteten Gegnern herzustellen, — umsomehr, als sich die Ausserachtlassung dieser Pflicht an dem eigenen Interesse der kontinuierlichen Existenz des Staates zu rächen pflegt, da die übermässige Bevorzugung einiger Bestandteile mit Nachteil anderer, ein nicht blos ökonomisches, sondern auch politisches Chaos hervorrufen muss, in welchem leicht das Ansehen, die Machtstellung und sogar die Selbständigkeit des Staates uneinbringlich eingebüsst werden kann. Das sind uralte und durch die Geschichte der Völker mehr wie genug bewiesene Grundsätze.

Das bureaukratische Regierungssystem pflegt nicht genug an die Tragweite dieser Grundsätze zu denken, und wie dies durch uns naheliegende Verhältnisse bewiesen wird, vergeht

kein Tag, an dem nicht fatale Folgen bureaukratischen Regierens ans Licht treten, welches durch Bevorzugung gewisser Länder zum Nachteil anderer, neben drohenden politischen und nationalen Gärungen eine nicht weniger gefährliche Gärung ökonomischer Kämpfe hervorruft, die den normalen Interessengang des Staates hemmen. Der wirtschaftliche Kampf zwischen einzelnen Staaten und Völkern ist unstreitig von nachteiligen Folgen für allgemein menschliche Ziele und für den Gesamtwohlstand der Menschheit begleitet, aber der innere Kampf zwischen den — sei es momentan, sei es dauernd — zu einem Staatsorganismus verbundenen Ländern, welcher durch sinnlose Verblendung oder tendenziöse Missachtung des Wertes einer allgemeinen Harmonie im Staate seitens der bureaukratischen Regierungen hervorgerufen wurde, ist schon ein durch und durch krankhaftes Symptom und bezeugt die verderblichen Folgen der »Politik vom grünen Tisch«.

Ausser der Unparteilichkeit muss sich die Wirksamkeit der Behörden gegenüber dem wirtschaftlichen Leben auch durch sorgsames Wohlwollen, energische und schnelle Hilfe bekunden, denn nichts hemmt das natürliche Erwecken der wirtschaftlichen Initiative, nichts dämpft das Wachstum keimender Organisationen produktiver Arbeit so sehr, als die trockene Atmosphäre des Formalismus, die Gleichgiltigkeit, Lauheit und Geringschätzung, wenn man ihnen von Seite jener Faktoren begegnet, welche kraft ihrer amtlichen Stellung und ihrer gesetzlich normierten Ingerenz die Geschicke aller wirtschaftlichen Unternehmungen in Händen halten.

Die Richtigkeit dieses Grundsatzes wird am besten dadurch bestätigt, dass die Repräsentanten freier Berufe, deren Aufgabe es ist, das wirtschaftliche Leben behufs Erreichung eines allgemeinen Wohlstandes auf die Bahnen eines rascheren Fortschrittes einzulenken, gerade die erbittertsten Gegner der Bureaukratie sind. Die Repräsentanten der Grossindustrie und des Handels, die Techniker, Kaufleute, überhaupt Leute kühner Initiative, welche einer vollkommenen Freiheit zur

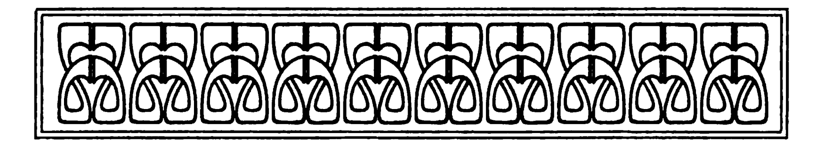
Entwickelung ihrer auf praktische Anwendung berechneten Erfindungen zum Wohle der Menschheit, ihrer auf neue Kommunikationsmittel, Zugänglichmachung der Wohltaten der Kultur für weite Gesellschaftskreise, auf Beschaffung günstigerer Arbeitsbedingungen für das Arbeiterproletariat u. dgl. absehenden Projekte bedürfen, — alle diese ersticken förmlich unter der Berührung der schweren Hand des bureaukratischen Systems. Die Bureaukratie sieht in ihnen, im Vergleiche zu denjenigen, die unter ihren Fahnen dienen, keine anderen Leute, — für sie existiert nur ein Begriff — der des Funktionärs, welcher nur das zu erledigen hat, was ihm im Amte zugeteilt wird, sie kennt nur Tagschreiber, deren Wert an der Zahl der beschriebenen Bögen des Kanzleipapiers gemessen wird. Die Notwendigkeit einer Beschleunigung existiert für sie lediglich auf dem Gebiete der Erledigungen von Aufträgen der Oberbehörden, oder wo es sich um Vorlage eines die sinnlosen Bureauausweise betreffenden periodischen Berichtes handelt. Daran denkt aber kein Bureaukrat, dass das Interesse einer öffentlichen oder privaten ökonomischen Angelegenheit mitunter ganz von einer schnelleren Erledigung abhängen kann, und dass der durch Verschleppung jeder, selbst der geringfügigsten Angelegenheit der Gesellschaft zugefügte Schaden, allgemein genommen, einen hundertmal grösseren Verlust ergibt, als sämtliche bureaukratischen Rücksichten, und wenn sich auch dem Bureaukraten im Augenblicke eines ausnahmsweisen lucidum intervallum in Gedanken sein wirkliches Verhältnis zu den tatsächlichen Lebensbedürfnissen vergegenwärtigt, so umzieht sich doch bald das Gehirn des in dem stark eingewurzelten Wahn amtlicher Hoffart und Kurzsichtigkeit befangenen Bureaukraten mit dem Nebel gewöhnlicher bureaukratischer Apatie.

Die Bureaukratie kennt nur eine Form der Obhut des Staates über das wirtschaftliche Leben, und dies ist ein peinlich genaues Verlangen danach, dass jeder, auch der unwesentlichste Schritt zur lebhafteren Organisierung dieses Lebens den

Vorschriften des formellen Rechtes genau angepasst sei, und aufs Haar den amtlichen Anforderungen entspreche. Diese Obhut wird durch den Begriff der Konzession zum Ausdruck gebracht, womit in der Sprache der ökonomischen Wissenschaften eine Einschränkung der Erwerbsfreiheit in manchen Gewerbs- und Handelszweigen mit Rücksicht auf das Interesse des allgemeinen Wohls bezeichnet wird, aber in der bureaukratischen Sprache zum Synonym aussichtsloser Bewerbungen wird, welche jeder, der irgend einen Gewerbsberuf antreten will, durchmachen muss, bevor er einen günstigen oder abweisenden Bescheid der Behörde erlangt. Die allereinfachste Angelegenheit, welche die Erteilung einer Gewerbsberechtigung betrifft, wächst in den Händen der Bureaukraten zur Bedeutung einer Kabinetsfrage heran, es folgt die Wanderung des Aktenstückes von einem Bureau zum anderen, Überlegen, Kommissionen, Erhebungen durch Sicherheitsbehörden, Prüfen der persönlichen Verhältnisse des Bittstellers, Ankleben von Stempelmarken, Ergänzung der Eingabe durch Vorlage von Geburtsscheinen, Befähigungszeugnissen, Nachweisung der Erfüllung der Militärpflicht, kurz es werden alle möglichen und unmöglichen Zweifel herausgekramt, um nur keine allzugrosse Willfährigkeit für die Erfüllung der Wünsche desjenigen zu verraten, der auf selbständige gewerbliche Arbeit, in welcher er seine Existenz und Zukunft sieht, wie auf sein Heil wartet.

Das zweite charakteristische Kennzeichen der bureaukratischen Obhut über die wirtschaftlichen Bestrebungen der Bürger ist jener in der Verwaltung bekannte Grundsatz des freien Ermessens der Behörde, welcher theoretisch den Verwaltungsorganen eine gewisse Freiheit in der Beurteilung von Bedingungen überlässt, unter welchen mit Rücksicht auf das öffentliche Interesse gegebene Erwerbsverhältnisse zulässig sind, und welche in der Praxis zum völligen Belieben oder vielmehr zur Willkür der Behörden bei Erledigung aller Angelegenheiten ausartet. Die Theorie der Staatswissenschaften und die Gesetzgebung beabsichtigen durch die

Aufstellung dieses Grundsatzes der Verwaltung der öffentlichen und insbesondere auch der wirtschaftlichen Angelegenheiten eine diskretionäre Gewalt anzuvertrauen, um der Verwaltung das Überschreiten der engen Grenzen des formellen Rechtes, welches nicht alles voraussehen, und nicht für alles Formeln bereithalten kann, und zwar in jedem Falle wo die gegebenen Verhältnisse eine liberalere Beschlussfassung erheischen, zu ermöglichen. Die Bureaukratie hat diesen Grundsatz anders aufgefasst und wendet ihn immer nur in Form des Verbotes oder einer Erschwerung an, indem sie darin eine willkommene Gelegenheit zur Fesselung privater bürgerlicher Wirksamkeit, nie aber den Weg zur Milderung gesetzlicher Bestimmungen zugunsten der Idee der Freiheit erblickt.



IX.

Die Bureaukratie im Schulwesen.

Vermochte die Bureaukratie auch auf das Gebiet der Schulbildung hinüber zu schreiten und bekundet sie auch da ihre schädliche Wirksamkeit? Leider ja! — und darin liegt das charakteristische Merkmal dieser sich breit machenden sozialen Krankheit, dass sie kein Gebiet der öffentlichen Wirksamkeit verschont und in jeder Richtung der kulturellen Arbeit ihre verschrobenen Tendenzen und ihre falschen Praktiken zur Geltung bringt.

Noch zu Ende des XVIII. Jahrhunderts brüstete sich einer der angesehensten deutschen Pädagogen, *Gedike*, in einem umfangreichen Studium über die Bedingungen eines guten Schulwesens, [1]) dass vielleicht nur er allein das Glück habe, dass ihm nicht so wie allen zeitgenössischen Pädagogen die Hände mit einem hirnlosen bureaukratischen Reglement gebunden wurden, und dass seine Vorgesetzten zufälligerweise so vernünftig patriotisch sind, dass sie von ihm nicht verlangen, er solle ihnen jede auch die geringste Änderung des Lehrplanes mittelst ellenlanger Berichte anzeigen und die Ermächtigung hiezu erbitten.

Es sind seither über 100 Jahre verflossen, aber es dürfte sich darin kaum etwas zum Besseren geändert haben,

[1]) *Friedrich Gedike*, Schulschriften. Berlin 1795.

denn noch heute schaudert jeder zusammen, der dem schweren Berufe der tätigen Mitwirkung an der Schulbildung der Jugend obliegt, sobald er das Wort »Bureaukratie« hört, welches die Bedeutung der Mehrzahl der Fehler des heutigen Schulwesens in sich schliesst.

Nach den Ausführungen eines anderen, der neuesten Zeit angehörigen deutschen Pädagogen erdrückt das bureaukratische System mit seiner Last das ganze heutige Schulwesen. Die Unterrichtsverwaltung beachtet gar nicht ernste Stimmen der Mahnung erfahrener Pädagogen und deswegen konnte sich im Vereine mit den Schulreformen der letzten Jahre ein falsches System der Hierarchisierung des Schulwesens und eine Art von kanzleimässiger Pädagogik heranbilden, welche auf dem Grundsatze beruht, dass das sorgsame Auge der Polizei auch die Verteilung der Schätze des Wissens gerade so wie jede andere Kundgebung des sozialen Lebens überwachen muss.

Nach Ansicht dieses Pädagogen gebührt die Ehre der Erfindung dieses Universalrezepts für eine gute Organisation der Schule dem österreichischen Kanzler Graf *Rottenhann.* Seit dem Jahre 1792, d. i. seit der Zeit der Amtierung dieses klassischen Vaters der Schulbureaukratie verstand man in allen Ländern sich gehörig in diese Theorien hineinzuleben und wenn heute Graf Rottenhann auferstehen sollte, wäre er sehr angenehm berührt, wenn er sehen könnte, dass die Aussaat seiner Idee überall so fruchtbaren Boden und so eifrige Anhänger gefunden hat.

Das heutige Schulwesen weicht in einigen seiner Einrichtungen in nichts von der berühmten chinesischen Pädagogik ab, da es eine starke Dosis sinnloser Schablone besitzt, dieselbe Art der Uniformierung der Jugend und der Klassifizierung ihrer Fähigkeiten nach der Anzahl mechanisch heruntergeleierter Sätze kennt und denselben Servilismus grosszieht, wie er im Reiche der Mitte als Gipfelpunkt der Tugend und der bürgerlichen Erziehung gilt. Gerade so wird die Jugend von der ersten Unterrichts-

stufe an mit einem Vorrat rubrizierter, fragmentarischer, trockener Kenntnisse vollgestopft, es wird ihr mechanisch mit Hilfe des streng geordneten Büffelns ein riesiger Vorrat abstrakter Phrasen eingepauckt und nachher wird bei allen Prüfungen nicht etwa die Kenntnis des Gegenstandes, sondern das memorierte Behalten von Abschnitten, Sätzen und Worten, und zwar in derselben Reihenfolge, wie sie in dem Lehrplan vorgeschrieben waren, verlangt.

Wenn der Schüler im Gedächtnis behält, auf welcher Seite des Lesebuches dieser oder jener Klasse dieser oder jener Absatz enthalten ist, oder wenn er alle Namen der Regenten aus der Geschichte eines fremden Landes und die Regierungsdaten herzuzählen vermag, dann heisst es, dass er den Beweis einer gründlichen Vertrautheit mit dem gegebenen Gegenstande geliefert hat.

Niemand fragt aber nach einer selbständigen Beobachtungsgabe, nach einer Vertiefung der in der Schule erlangten Kenntnisse durch ihre Vergleichung mit den Kundgebungen des Lebens, nach dem Aufnehmen höherer Ideale, nach der Herausbildung der Achtung für jede Art der Arbeit und niemand denkt daran, im kindlichen Geiste die Anfänge einer kritischen Überlegung zu wecken, — das sind eben der heutigen Schule fernliegende Sachen, sie hat keine Zeit für solche ausserordentliche Gegenstände, weil sie durch Erschöpfung amtlicher Reglements und Lehrpläne absorbiert wird.

Die Ursachen der Bureaukratie des Schulwesens sind gerade so wie auf anderen Gebieten der Verwaltung öffentlicher Angelegenheiten vor allem in der übergrossen Einbildung der Ämter auf die eigene Macht zu suchen, welche sich auf eine Formel stützt, die keine lokalen oder individuellen Unterschiede gelten lässt, auf eine Routine, die weder Gefühle noch Intuition erkennt, schliesslich auf den bis ins Lächerliche eingewurzelten Grundsatz, dass es dem Untergebenen wohl erlaubt ist, fleissiger, aber keineswegs

vernünftiger und erfahrener als sein Vorgesetzter zu sein.

In dieser überspannten Meinung von dem Werte amtlicher Bevormundung der Schule gelangten die Systeme der Unterrichtsverwaltung einiger Staaten so weit, dass sie die Angelegenheiten der Kontrolle der Schule und der Richtung ihrer Wirksamkeit für ein Gebiet der ausschliesslichen Ingerenz der Beamten erkannten, ohne an diesem Teile der sozialen Arbeit irgend welche Beteiligung der Gesellschaft, der Familie oder anderer, wenn auch meist beteiligter und zu dieser Aufgabe geeigneter Faktoren zuzulassen.

Vormünder des Schulwesens werden dort in den Reihen ausgedienter Militärs, pensionierter Beamten, um die Staatsidee verdienter Funktionäre gesucht, wenn diese Leute nur das volle Vertrauen der Regierung und eine gute Meinung der Polizeiorgane hinsichtlich ihrer makellosen Loyalität besitzen. Solche Leiter der Schulkontrolle leisten hinreichende Gewähr, dass die Schule vor allem anderen im Stande sein wird, der bestehenden Ordnung treue und ruhige Staatsbürger zu liefern, denen übrigens nicht verwehrt wird, dies und jenes aus den von allen neueren Ideen oder behördlich nicht anerkannten Theorien freien Disziplinen zu kennen und zu verstehen. Nachdem ein solches System der Schulaufsicht eingerichtet wurde, hat man erst wahrgenommen, dass sich die Schule vorzüglich zur Pflanzstätte der im gegebenen Augenblicke nötigen politischen Anschauungen eigne, und man verlegte sich mit vollem Eifer auf die Ausnutzung dieser Idee, wobei die eigentliche Aufgabe des Schulwesens völlig vernachlässigt und dem Verfalle zugeführt wurde.

Auch in jenen Ländern, wo sich das Schulsystem seit einiger Zeit auf den Grundsatz der Zulassung autonomer Faktoren zur Teilnahme an der Schulkontrolle und an der Aufsicht des öffentlichen Unterrichtes stützt, geschieht es nicht viel besser, weil sich auf dem ganzen Gebiete öffentlicher Angelegenheiten die Gewohnheit, bürgerliche Einmischung in Sachen der öffentlichen Verwaltung als eine gewährte

Gnade praecario modo zu behandeln, zu stark eingewurzelt hat. Dieses vorsichtige Zugeständnis macht man eigentlich nur, um sagen zu können, dass die Schulangelegenheiten nicht mehr in den Händen der Beamten allein gelegen sind, sondern dass auf dieselben die Repräsentanten des freien Volkswillens einen gleichen Einfluss haben.

In der vor einigen Jahren erschienenen, der Kritik der galizischen politischen Verwaltung gewidmeten Broschüre [1]) befindet sich ein ganzer Abschnitt, welcher folgendermassen den Standpunkt autonomer Faktoren in den galizischen autonomen Schulkörpern darstellt — »Der eigentliche Schulrat, d. i. seine gewählten Mitglieder kommen einmal im Monat zusammen, beraten und beschliessen viele wichtige uud nützliche Sachen, welche ihnen — nebenbei sei es gesagt — meist in fertiger Form vorgelegt werden und fahren nach Fertigung der Quittung über die für ihre Mühewaltung und Reise vorgeschossenen Kosten ruhig nach Hause und überlassen die ganze Last der Verwirklichung ihrer nützlichen Gedanken, Beschlüsse und Projekte der bloss auf dem Papier bestehenden Vollzugsbehörde, d. i. dem Bezirksschulrate oder eigentlich der Bezirkshauptmannschaft. Der Bezirkshauptmann und der Bezirksschulinspektor bilden die ganze Maschine, welche das reichhaltige Beratungsmaterial jenes autonomen Schulrates zu verwirklichen hat. Weil aber dem Bezirksschulinspektor insbesondere in territorial grösseren Bezirken ausser der Bereisung der Schulen und der Kontrolle des Unterrichtes, wozu er in erster Reihe verpflichtet ist, und ausser der Abfassung der Visitationsberichte auch noch zur Besorgung der Agenden des Schulrates als eines Amtes nicht viel Zeit mehr übrig bleibt, — wer soll da eigentlich die Ausarbeitung administrativer Agenden und der Schulakten auf sich nehmen? Sie werden eben als ein Ballast mehr auf die ohnehin über alle Gebühr belasteten Bezirksbehörden beziehungsweise auf ihre Beamten

[1]) *Gryf*, Administracya polityczna Galicyi w swietle prawdy. Lwów 1900. (Politische Verwaltung Galiziens im Lichte der Wahrheit.)

gewälzt und bleiben haufenweise unter anderen, einer besseren Zukunft entgegensehenden Rückständen liegen. Indessen wundern sich die Lehrer und fluchen dem Inspektor als dem vermeintlichen Schuldtragenden, dass sie monatelang auf die Anweisung des ihnen längst gebührenden Gehaltes warten, die Gemeinden können nicht die Ausschreibung der Schulorganisations-Verhandlung ersehen, der Gemeindevorsteher kann im Steueramte die Gemeindezuschläge nicht beheben, weil ihm der Ausweis darüber nicht zugestellt wurde, wie viel im laufenden Jahre an Schulgiebigkeiten einzuziehen ist, kurz die wichtigsten Angelegenheiten verschleppen, verwirren sich, werden schliesslich belanglos, weil niemand da ist, der sie rechtzeitig erledigen könnte.

Es geschieht immer so, wenn das bureaukratische System sich auf dem Punkte seiner Ausgiebigkeit in der Arbeit durch übermässige Einbildung leiten lässt, ohne zu bedenken, dass die Belastung der heutigen Ämter mit einer die menschlichen Kräfte übersteigenden Arbeit nicht nur ein weiteres Anscharren von Funktionen, welche durch Obsorge einzelner sozialer Verbände privater Natur versehen werden könnten, und die Überweisung dieser Funktionen an die Ämter verbietet, sondern auch, dass die Ordnung der heutigen Verhältnisse nur durch Ballastabnahme und indem zahlreiche Aufgaben der Selbstsorge der Bevölkerung überlassen werden, erreicht werden kann. Sehen wir uns aber an, wie die bureaukratische Kontrolle der Schulaufseher ausschaut.

Die Visitationen der Schulen durch Leute, welche vorerst den Standpunkt des Beamten und erst hernach den des Pädagogen einnehmen, beruhen auf der Vergleichung des genau vorgeschriebenen Unterrichtsplanes mit den Berichten, welche die Schule über den Verlauf des Unterrichtes periodisch vorzulegen hat, und mit dem Stande der festgestellten Kenntnisse der Schüler der bezüglichen Anstalt. Der hiebei als Leitmotiv dienende Grundsatz erfordert, dass der Lehrer mehr für den Inhalt des Revisionsprotokolls, als für das Leben und für die Entwickelung der wirklichen Bildung arbeite. Sobald

im Revisionsprotokolle der entsprechende Einklang des momentanen Standes des Unterrichtes mit dieser oder jener Rubrik des Lehrplanes bestätigt wurde, kann der Lehrer mit Zuversicht Anerkennung und eine gute Meinung in den Qualifikationstabellen erwarten. Der eingewurzelte Formalismus zwingt selbst ihre Aufgabe vernünftiger auffassende Inspektoren zum ziffermässigen Verzeichnen der Erfolge der Lehrerarbeit in den vorgeschriebenen tabellarischen Rubriken und zur Umrechnung ihres Wertes in Scheidemünze. Es ist nun leicht zu entnehmen, welchen Nutzen hieraus die wirkliche Bildung zieht.

In jedem Verwaltungszweige hat die Bureaukratie ihr Lieblingsgebiet, auf dem sie das Bild ihrer schädlichen Wirksamkeit in ganzer Fülle zur Veranschaulichung bringt; im Schulwesen sind es die sog. Lehrpläne.

Es kann nicht geleugnet werden, dass in jeder Richtung der sozialen Arbeit, daher auch in den Angelegenheiten des öffentlichen Unterrichtes gewisse kardinale Grundsätze bestehen müssen, deren Redigierung, welche eine ungewöhnliche Erfahrung und gründliches Wissen voraussetzt, nicht dem Gutdünken jedes einzelnen Lehrers überlassen werden kann. Es ist auch gar nicht fraglich, dass in einem gewissen sehr vorsichtig abgemessenen Grade der Unterricht dem Alter der Schüler, dem nächsten Zweck des Unterrichtes, d. i. nach den Berufseinrichtungen, deren Vorbereitung ihm obliegt, weiter der Dauer der für den Unterricht bestimmten Zeit und schliesslich den Anforderungen der Pflege der Gesundheit der Schüler und entsprechend ihrer normalen physischen Entwickelung in feste Abschnitte gefasst werden muss. Gegen die Unerlässlichkeit der Feststellung solcher grundsätzlicher Programmnormen eines jeden Unterrichtes lässt sich weder vom Standpunkte der Vernunft noch aus pädagogischen Rücksichten irgend etwas einwenden.

Wenn aber anstatt prinzipieller allgemeiner Grundsätze dem Lehrer vorgeschrieben wird, welcher Buchstabe an einem gewissen Tage, welche Zeile vor- und nachmittags aus

dem vorgeschriebenen Buche vorgenommen werden darf, wenn ihm das Unterrichtsmaterial bis in die kleinsten Einzelheiten ohne Rücksicht darauf vorgesteckt wird, dass es von den verschiedensten lokalen und individuellen Verhältnissen abhängt, inwieweit man sich solchen detaillierten Programmen anpassen kann, und dass oft ein geringfügiger Umstand den normalen Gang des Unterrichts hemmt und auf einen Schlag den ganzen künstlichen Plan des amtlichen Fabrikates über den Haufen wirft, so kann man das doch nicht für etwas anderes als nur für ein bureaukratisches Attentat auf die Lehrfreiheit, auf den guten Willen des Lehrers und auf seine Arbeitslust halten. Ein verständiger Lehrer wird in einem solchen Falle mit ruhigem Gewissen die Vorschrift umgehen, und ohne Angstlichkeit sein Vorgehen den gegebenen Verhältnissen und der veränderten Ordnung der Dinge anzupassen trachten, indem er vor allem darauf Bedacht nehmen wird, dass die seiner Leitung anvertrauten Schüler, ohne Rücksicht darauf, ob der Lehrplan gerade diesen oder jenen Tag, diesen oder jenen Abschnitt des Handbuches voraussieht, systematische Fortschritte im Unterrichte machen. Der Lehrer-Bureaukrat wird sich hingegen nicht im geringsten darum kümmern, ob der Stand der Kenntnisse der Schüler eine andere Behandlung des Unterrichtes erfordert, als es die Rubrik des amtlichen Lehrplanes vorschreibt, ob die Schüler Grundlagen und Anfänge haben oder nicht, — das berührt ihn nicht, weil für ihn überhaupt keine höhere Weisheit vorhanden ist, als diejenige, welche zu ihm aus den Paragraphen der Instruktion spricht. Wenn ein verständiger Vorgesetzter der konstatierten Tatsache begegnet, dass der Lehrer notgedrungen bemüssigt war, von dem mit dem amtlichen Reglement vorgeschriebenen Lehrplane abzuweichen, so wird er die Bedingungen entsprechend zu beurteilen wissen, welche die Änderung hervorriefen, und wird keinen Anlass zu Ausstellungen oder Tadel finden. Wenn aber ein gesund denkender Pädagog auf einen Vorgesetzten-Bureaukraten trifft, und dieser auf die Nachricht von der Verletzung der erlassenen

Verordnungen sich entschieden weigern wird, die Ursachen der vorgenommenen Änderung zu verstehen, so muss sich folgerichtig aus einem solchen Lehrer mit der Zeit der Typus eines Lehrer-Handwerkers herausbilden, etwa in der Art des in der *Otto Ernst*'schen Komödie »Flachsmann als Erzieher« mit einem durchgreifenden Realismus dargestellten Titelhelden.

In einem Zeitungsartikel hat sich unlängst ein Lehrer darüber beschwert, dass er einem schwer zu bewältigendem Widerstande der Vorgesetzten bei der Einführung des Schreibens mit der Bleifeder auf dem Papier, anstatt mit dem Griffel auf der Schiefertafel, beim Anfange des Unterrichtes des Schönschreibens in seiner Schule, begegnet und in diesem Falle blieben die überzeugendsten Argumente unnütz, weil die amtlich vorgeschriebene Methode Recht behalten musste. Bei einer solchen überspannten Beachtung der Vorschrift wird die Übung der künftigen Bürger in der Ergebenheit der paragraphenweise abgefassten Weisheit, nicht aber die Bildung und die mit ihr verbundenen Vorteile, zum Zwecke des Unterrichtes gefördert.

Derselbe Bureaukratismus ist auch auf dem Gebiete der Erleichterung des Unterrichtes durch Anschauungsmethode und mit Hilfe der Lehrmittel bemerkbar. Die Überlegenheit des Anschauungsunterrichtes über das trockene System des Auswendiglernens aus dem Buche ist schon längst psychologisch nachgewiesen worden und auf diesem Gebiete wurden in einigen Ländern nennenswerte Fortschritte gemacht. Man überzeugte sich, dass der Schüler, welcher seine Aufgabe nach der Anschauungsmethode gelernt hat, im Falle er der geistigen Reproduktion seiner Kenntnisse bedarf, die Bilder des Unterrichtsgegenstandes direkt aus dem Vorrate der unmittelbaren Eindrücke, welche er bei der Augenscheinnahme des gegebenen Gegenstandes erhielt, wachruft, wohingegen der Schüler, welcher seine Lektion aus dem Buche ausgebüffelt hat, sich einer zweifachen Geistesarbeit unterziehen muss; einmal muss er künstlich die Eindrücke reproduzieren, welche der Verfasser des Schulhandbuches bei seinen ursprüng-

lichen oder vielleicht auch mnemotechnisch reproduzierten Wahrnehmungen davongetragen hat, und erst hernach in seinem Gedächtnisse die Bilder der Worte und Sätze, in welche der Autor des Buches die wissenschaftlichen Mitteilungen eingekleidet hat, wachrufen. Die Natur selbst weist uns auf das System des Anschauungsunterrichtes als die vernünftigste didaktische Methode, — wurden doch die elementarsten Kenntnisse des Menschen ebenso in der Entwickelung des Individuums seit seiner Geburt, wie auch in der Entwickelung der Menschheit nicht an der Hand des Buches, weil es doch vom Säugling nicht gelesen wird und der Urmensch es nicht besass, — sondern durch autoptische Wahrnehmungen und durch lebendige Anschauung der Welt und der Natur erlangt.

Betrachten wir nun, wie das System des Anschauungsunterrichtes in der Praxis, in der Einrichtung und den Programmen der heutigen Schulen und zwar beispielsweise in den ärmsten, wie es unstreitig die galizischen Schulen sind, aussieht. In den Volksschulen hängen an der Wand hie und da elende Bilder, welche den Schülern auf dem Wege der Anschauung den Begriff des Hauses, Dorfes, der Stadt, des Meeres u. dgl. zugänglich zu machen haben; einige Bilder im Lesebuche, und darüber hinaus nichts, buchstäblich nichts, dann die leibhaftigen Parodien von naturgeschichtlichen Kabinetten, die unter fünfzig in einer Schule vorzufinden sind, und einige nicht funktionierende physikalische Apparate, irgend ein laienhaft ausgestopfter Vogel, der gerade so gut für eine Möve wie für eine Hausente gehalten werden kann, können doch nicht als Material zum Anschauungsunterrichte betrachtet werden. Wenn sich diese Armut der Schulen bezüglich der Lehrmittel nicht gerade entschuldigen lässt, so ist sie wenigstens teilweise durch unsere soziale und Landesarmut erklärlich, es kann dagegen keineswegs der Mangel an Lehrmitteln in den Mittelschulen gerechtfertigt werden. Von diesen Schulen gibt es bei Weitem weniger, die Schulgelder verschaffen dem Staate doch irgendwelche Einnahmen;

hier bezeugt also der Mangel an Ausstattung der Schulen mit Lehrmitteln entweder einen tadelnswerten Geiz oder eine bureaukratische Auffassung der Unterrichtserfordernisse und eine Einreihung der Schule unter die Amtskanzleien, welche sich mit Papier und Tinte begnügen.

Um andere Behelfe ausser den verfügbaren entbehrlich zu machen, wird die Pflanzenkunde in vielen Schulen im Winter zwischen den vier Wänden des Schulzimmers gelehrt, wobei dem Schüler der Kopf mit der trockenen Nomenklatur der Arten, Gattungen, Systeme, Zellen, Zahl der Staubfäden, Fruchtkolben u. dgl. reiner Gedächtnissachen vollgestopft wird. Es ist nur zu bedauern, dass dieser Lehrstoff nicht ebenfalls in der Art der in unseren Schulen früher gebräuchlichen lateinischen Grammatik in Reimen von *Poplinski* und jener in Versform gefassten Regeln durch einen dichterisch veranlagten Pädagogen zusammengestellt wurde. Die Mineralogie beruht auf dem Einpauken komplizierter Formen, Achsenlagen und mathematischer Muster, und zur Veranschaulichung dieser, wie man zugeben muss, sehr schwer zu begreifenden und zu behaltenden Kenntnisse dienen einige wertlose aus Pappendeckel zusammengeleimte Schachteln und einige wenige Steine.

Nicht besser ist es um die Physik und Chemie bestellt. Die Kabinette, welche entweder gar nicht, oder nur dank einer ausnahmsweisen Emsigkeit der bezüglichen Lehrer oft auch auf deren eigene Kosten sehr bescheiden und unzureichend ausgestattet sind, machen eher den Eindruck einer traurigen Ironie wissenschaftlicher Sammlungen.

Es treten auch die Folgen dieser verfehlten Sparsamkeit und dieser bureaukratischen Auffassung der Unterrichtsaufgaben und der Lehrmittel nur zu schroff zutage. Von den ins Freie geführten absolvierten Gymnasiasten wird kaum einer unter zehn die Rotbuche von der Weissbuche, die einzelnen Getreidearten von einander, den Häher vom Kuckuck zu unterscheiden wissen, er wird auswendig die Grundsätze

der Kristallisierung der Mineralien und die Achsenlagen herzählen können, aber er wird nicht imstande sein, bei einem Ausfluge in das nächste Gebirge die geologische Formation auch nur eines einzigen Berges zu bestimmen, und wird auch nicht angeben können, was für Steine er unter den Füssen hat; als Abiturient wird er vorzüglich die Gleichungen der physikalischen Mathematik lösen und Formeln für den Foucolt'schen Pendel aufstellen, wird es aber nicht fertig bringen, zu Hause den zufällig gerissenen Draht der elektrischen Glockenleitung zu befestigen oder die mechanischen Grundsätze im Gebrauche der allereinfachsten Tischler-, Schmiedewerkzeuge u. dgl. zu bestimmen. Woher kommt das? Daher, dass das Unterrichtssystem in den heutigen Schulen ebenso mit der papierenen Bücherweisheit durchtränkt ist, wie die modernen Ämter mit der bureaukratischen Kanzleiweisheit. Ein trockener, toter, kalter, schablonenmässiger Unterricht ermüdet den Geist, presst ihm in die Gedächtniszellen Bündel verworrener, mit einander nicht zusammenhängender Begriffe und Einzelheiten hinein, aber er bietet kein lebendiges farbenfrisches Bild der Natur, des Lebens und der uns umgebenden Welt.

Es ist eine gründliche Reform in dieser Richtung dringend geboten, wenn das in letzter Zeit aufgestellte Problem: dem Kinde und dem Jüngling das stündlich zunehmende Quantum des Wissens schnell, leicht und mit möglichst geringer Inanspruchnahme seiner intellektuellen und physischen Kräfte zu reichen, zur Lösung gelangen soll.

Man soll diesen dankbaren und über Erwarten leicht auffassenden Beobachter, wie es die Sinne und der Geist eines Knaben sind, nicht zwischen engen, dunkeln und leblosen Schulwänden einkerkern, wo er vor sich nur das stumme Buch und das oft ebenfalls nicht besonders vergnügte Gesicht des Lehrers sieht; aber man soll ihm unter dem vorsorglichen Auge des Unterrichtsleiters die unmittelbare Anschauung der Natur und ihrer, sei es natürlicher, sei es mit Hilfe von

wissenschaftlichen Apparaten und Sammlungen künstlich hervorgerufener Kundgebungen bieten, und es werden die Unterrichtserfolge schneller, ausgiebiger und vor allem anderen gesünder sein. Man braucht nicht zu befürchten, dass unter der Schar der zum Botanisieren ins Freie, oder zum Studium der Zoologie ins Kabinett oder auch nur in eine herumziehende Menagerie geführten Schüler die zwischen den vier Wänden des Klassenzimmers angeblich leichter aufrecht zu erhaltende Disziplin sich lockern sollte; das ist eine falsche Ansicht, man muss eben nur wollen und verstehen, in den jungen Gemütern für den Unterrichtsgegenstand das Interesse auf eine wirklich fesselnde Art zu wecken, und es wird auch den Lernenden die Lust zu Ausschreitungen und losen Streichen vergehen.

Durch diese Grundsätze lassen sich bekanntlich die genialsten Erzieher leiten, wie es unter den heutigen Verhältnissen unstreitig die Engländer sind, welche ihrer ungewöhnlichen Vorsicht in der Ausbildung individueller Charaktereigenschaften der Jugend verdanken, es dazu gebracht zu haben, dass die Kraft ihrer Rasse bei den Nachbarvölkern bewundert, beneidet und befürchtet zu werden beginnt.

Der berühmte französische Soziologe *Edmond Demolins,* welcher in einem umfangreichen Studium [1]) diese drei in den Geistern der Franzosen angesichts der immer mehr sich ausbreitenden englischen Einflussnahme zunehmenden Gefühle zum Ausdruck gebracht hat, bezeichnet nachstehend die in den englischen Schulen vorherrschenden, von einem der dortigen Pädagogen ausgesprochenen Grundsätze: ». . . . Das Ziel unserer (der englischen) Erziehung ist die Ausbildung und harmonische Ausgestaltung aller geistigen und physischen Fähigkeiten des Menschen. Das Kind muss ein vollwertiger Mensch werden, um alle Lebensaufgaben zu erfüllen. Um dieses Ziel zu erreichen, kann die Schule keine künstliche Atmosphäre bilden, in welcher ausser der Vermittlung durch Bücher keine andere Verbindung mit dem wirklichen Leben

[1]) *Edmond Demolins,* A quoi tient la superiorité des Anglo-Saxons. Paris. M. Didot.

besteht; sie muss eine Art kleiner wirklicher Welt sein, welche gestattet, das Kind der Natur und ihren Verhältnissen möglichst nahe zu bringen. In einer solchen Schule kann sich der Unterricht auf das Aneignen der blossen Theorie der Lebenskundgebungen nicht beschränken, sondern er muss sozusagen auch ihre Tatsachen zeigen und diese beiden Elemente sollen in der Schule in eben demselben Zusammenhange, wie wir ihnen auf jedem Schritte rings um uns her begegnen, hervortreten. Ein auf diese Weise gebildeter junger Mann wird bei seinem Eintritt ins Leben keiner ihm fremden Welt begegnen, für welche er nicht vorbereitet wäre und welche ihn unangenehm berühren müsste, indem sie fehlerhaft auf seine Einbildungskraft einwirken würde. Den Menschen bildet nicht die Intelligenz allein, sondern die harmonische Verbindung der physischen und intellektuellen Fähigkeiten, daher sollte die Schule in gleichem Masse für die Ausbildung der Energie, des Willens, der physischen Kraft, der manuellen Fertigkeit und der Beweglichkeit sorgen . . . . «

In dem zwischen der Schule und der Familie herrschenden falschen Verhältnisse bekundet sich eindringlich der Bureaukratismus des Schulwesens.

Die Schule als eine nicht nur die Bildung, sondern auch die Erziehung bezweckende Institution bedarf unbedingt des vollen Vertrauens der Familie. Das Kind gehört vor allem der Familie an und ihr kommt auch das Recht der Entscheidung zu, in welcher Richtung mit Hilfe der Schule und des von ihr beigestellten Materials der Mensch, der Bürger herangebildet werden soll.

Im Familienleben ist der Anfang der Erziehungsarbeit gelegen, dieses Leben ist der Boden, auf welchem die Tugenden zu keimen beginnen und auf welchem die Saat der Irrtümer des späteren Lebens aufgeht. Die Schule kann einen in dieser Richtung gleichen Einfluss nicht beanspruchen, da sie ein teilweise schon bearbeitetes Material bekommt und später weder Zeit noch entsprechende Mittel zur Ausgleichung der Versäumnisse der ursprünglichen Erziehung in der Familie

findet. Aber auch dieses bescheidene Ausmass ihres Einflusses kann die Schule zum Vorteil der ihr anvertrauten Jugend nicht gehörig ausnützen, wenn sie gegenüber der Familie eine voreingenommene oder auch nur gleichgiltige Stellung einnimmt. Sie soll mit der Familie Hand in Hand gehen und eine eng verbundene und gemeinsame Erziehungs- und Unterrichtsinstitution bilden.

Die Bureaukratie kennt nicht den Wert dieser Grundsätze, sie behandelt jeden Schüler als Gegenstand des alphabetischen Verzeichnisses des Schulkataloges, welcher auf einen Platz in den bezüglichen Rubriken des Schulausweises das Anrecht hat. Mit dem Augenblicke, wo sich dem Kinde die Schultür öffnet, ist es für die Familie unwiderruflich verloren. Hinter dieser Türe hört jeder Einfluss des Vaters und der Mutter auf, und wenn er sich erhält, so hat er höchstens zur Folge, dass er ein Opfer des Misstrauens und der Geringschätzung derjenigen wird, welche ihren durch Paragraphe geschützten Einfluss an erster Stelle aufrecht zu erhalten trachten. Es wird der Familie die Freiheit der Bildung des Herzens und des Gemütes überlassen, wer bedenkt es aber, dass diese zwei ungeschliffenen Edelsteine, nachdem sie in der bureaukratischen Werkstätte banale Formen bekamen, sich zu nichts besserem, selbst durch die Hand des besten Künstlers verarbeiten lassen. Die Eltern fühlen es, sobald sie die Kinder der Schule ausgeliefert haben, dass ihre Leitung nach dem trockenen amtlichen Systeme auch den besten vorhergehenden Einfluss häuslicher Erziehung auslöscht und eine Verbesserung dessen, was durch die Schablone kasernmässiger Pädagogie verdorben wird, unmöglich macht.

Es ist auch nicht zu verwundern, dass hernach die Familie in der Schule ein unvermeidliches Übel erblickt und dass in den unteren Sphären der Gesellschaft für die öffentliche Erziehung ein offener Unwille genährt wird, während die Schule von den oberen Sphären mit einer kühlen Gleichgiltigkeit behandelt wird.

Der Schulbureaukratismus gibt sich weiter in der überspannten Nivellierung der Charaktere der Jugend kund, welche er als einen arithmetischen Begriff, als die Summe der ihm zur Verfügung gestellten Individuen auffasst, anstatt sie für ein Feld heranreifenden Getreides, worunter keine zwei gleichen Blätter, keine zwei ganz gleichen Halme zu finden sind, anzusehen.

»Das System individueller Erziehung erfordert« nach Ansicht eines russischen Pädagogen »eine individuelle Behandlung der Jugend, und so verfährt auch jeder vernünftige Pädagog; für die bureaukratisch aufgefasste Pädagogie ist indessen jeder Schüler eine blosse Nummer, welche sich dem Raume und der Reihenfolge in der Klasse anpassen und beizeiten mit dem Gedanken befreunden muss, dass die einstige Erreichung einer amtlichen Funktion, einer Staatsanstellung, einer Karriere das höchste Lebensglück sei. Wenn diejenigen, die so eifrig bestrebt sind, die heutige Jugend auch bezüglich der geistigen Entwickelung in die knappe Schuluniform hineinzuzwängen, selbst nur einen schwachen Begriff von den Grundsätzen der Psychologie und der Erziehungs-Physiologie hätten, so dürften sie vielleicht mit der Zeit zu der Überzeugung gelangen, dass die edelsten, besten, ethisch reinsten menschlichen Vorgänge der unmittelbare Ausfluss natürlicher Neigungen des Menschen sind, welcher sich unbewusst ohne langes Bedenken und ohne Beihilfe spekulativer Beweggründe kundgibt.«

Wer diese Wahrheit gehörig begreift, der wird sich vor einer schablonenmässigen Behandlung der so sehr empfindlichen Charaktere, wie es diejenigen der Jugend sind, hüten, der wird mit gebührender Achtung die individuellen, der seiner Obhut anvertrauten menschlichen Natur angeborenen Schätze untersuchen, welche ans Licht gebracht, gebildet und geformt werden können, aber sich nicht ungestraft nachbessern oder mit dem Hobel kasernmässiger Methode glattstreichen lassen.

Die Schule als Institution ersten Ranges bezüglich ihres sozialen Wertes, nicht aber als ein kanzleimässiger Verwal-

tungszweig aufgefasst, sollte eine Art Versuchsfeld zur vorbereitenden Einteilung künftiger Staatsbürger nach Massgabe ihrer Fähigkeiten sein, welche sie gehörig wahrnehmen, klassifizieren, entsprechend bilden und auf das eigentliche Geleise künftiger Tätigkeit hinlenken sollte. Wie viele von denjenigen, welche verschiedenen Berufen nachgehen, sind mit der gewählten Beschäftigung ganz zufrieden, und wie viele Leute könnte man finden, welche dem Augenblicke fluchen, in welchem sie einen ihren angeborenen Neigungen, ihren Anschauungen und ihren Gefühlen in keiner Richtung entsprechenden Beruf gewählt haben, wenn man nur aus ihrer Seele eine aufrichtige Beichte und ein offenes, durch keine die Meinungsfreiheit fesselnde Rücksichten verheimlichtes Bekenntnis hervorrufen könnte? Jeder dritte Mensch möchte gewiss offen gestehen, dass er sich unglücklich fühle, dass ihn der gewählte Beruf wie den Sträfling die Kette bedrücke, dass es aber nicht mehr an der Zeit sei, den Lebenszweck zu ändern und den Kampf ums tägliche Brod aufs neue zu beginnen.

Auf solche Bemerkungen pflegen manche mit Vorliebe zu erwidern, dass es schon in der menschlichen Natur gelegen sei, sich über den eigenen Beruf zu beklagen und das Glück in dem zu erblicken, was vom Schicksal einem anderen zuteil wurde. Nicht darin liegt aber der Grund der gegenwärtig so oft vorkommenden Unzufriedenheit mit der gewählten Berufsbeschäftigung. Es trägt die Schuld daran die verfehlte Ausbildung der Charaktere, welche in der Schule zu studieren sich niemand die Mühe gibt. Niemand erforscht die Neigungen des Kindes, des Jünglings, weil dies im bureaukratischen Schulsysteme nicht vorgesehen ist und sich nicht in Formen der amtlichen Instruktion fassen lässt. Wenn die Schule den Schülern gegenüber die Rolle eines Reagens erfüllen wollte und könnte, welches die Zusammenstellung, die Vorzüge, Mängel und Neigungen eines jeden kindlichen Charakters nachweisen würde, so wie diese Einzelheiten bezüglich der chemischen Verbindungen durch die Reagentien

nachgewiesen werden, wenn die von der Last schablonenmässiger Arbeit und von der Sorge um das tägliche Brot befreiten Lehrer sich mit jedem einzelnen Schüler so befassen könnten, dass kein individueller Zug seines Charakters ihrer Aufmerksamkeit entgeht, und wenn sie sich mit der Ausbildung der bezüglichen Fähigkeiten und ihrer Hinlenkung auf das entsprechende Gebiet künftiger Wirksamkeit zu befassen imstande wären, so wäre in diesem Falle jedem Schüler Gelegenheit geboten, schon von der zartesten Jugend an seine Neigungen einer Art von Probe zu unterziehen, welche ihm bei Zeiten die Orientierung bezüglich der Vorliebe und Befähigung zu gewissen Zweigen der Arbeit erleichtern würde, und der Schüler hätte schon beim Verlassen der Schule das Bewusstsein seiner Neigung und der Befähigung zu einem gegebenen Berufe. Auf diesem Wege wäre die Wahl des Berufes nicht so wie heute das Werk des Zufalls, einer momentanen Eingebung, würde sich nicht auf den vollkommen irrigen Grundsatz der erblichen Neigung stützen, welcher vielleicht in altägyptischen Zeiten, nicht aber unter den heutigen Verhältnissen gut sein mochte, und welcher die Leute nur zur kastenmässigen Absonderung hinleitet.

Die Bureaukratie kennt auf ihrem eigentlichen Gebiete, d. i. in den Ämtern keine Grenzen, bis zu welchen das Maximum der mit den Kräften eines einzelnen Beamten zu erledigenden Aktenanzahl zeigen darf, sie kümmert sich auch meistens nicht darum, wie die anhängigen Angelegenheiten erledigt werden und ist nur darum besorgt, dass in den Rückstandsausweisen »nicht eine einzige Nummer vorkomme«. — Durch dieselben Grundsätze lässt sich auch das bureaukratische Schulsystem bei der Zuweisung der Bildungsarbeit an die Lehrer ohne Rücksichtnahme auf die Anzahl der Schüler im Verhälnisse zu den Kräften des Lehrers leiten. Sogar im Kriegssystem bestehen theoretische Grundsätze, welche die Stärke der einzelnen Mannschaftsabteilungen dem Leistungsvermögen der Stimme und des Auges der Kommandanten

anpassen; dadurch ist der Begriff der sog. taktischen Einheiten entstanden. Nur die heutige Schule kennt keine Grenzen der Widerstandsfähigkeit der Lungen, Augen, des Gehörs und der Gesundheit des Lehrers, und man kann in der Einrichtung der Schulen auf geradezu empörende Verhältnisse in dieser Beziehung stossen.

Eine falsche Sparsamkeit in Verbindung mit der Geringschätzung des eigentlichen Unterrichtszweckes hat zur Folge, dass die in geometrischer Progression sich steigernde Schulfrequenz die Schulen zur Aufnahme der ganzen Anzahl der sich meldenden Schüler und zu ihrer in pädagogischer und hygienischer Hinsicht, wie auch in Berücksichtigung der den Kräften und der Gesundheit des Lehrers entsprechenden Verteilung gänzlich unvorbereitet findet.

Es wird von der Schule angenommen, dass ihre Wände für jede gegebene Anzahl Schüler auseinanderrücken werden. In dieser trügerischen Hoffnung und mangels eines anderen Ausweges im Augenblicke der Zuströmung der Jugend in die Schulen wird sie in enge Räumlichkeiten wie in Heringstonnen, zu Hundert in ein Klassenzimmer, hineingepfercht und unter die Leitung eines Lehrers gestellt, welcher sich freuen mag, dass seiner Obhut eine so ansehnliche Anzahl von Material anvertraut wurde. —

Das Ergebnis eines solchen Vorganges ist eben jene Schablone, jene Notwendigkeit der Behandlung des Unterrichtes nach dem Muster von Kasernhof-Übungen, jenes Auf- und Zumachen der Bücher auf Kommando. Das Wesen des Kindes verliert sich in der Masse der Schüler; die Individuen gehen verloren angesichts der Anzahl der notwendig zu stellenden Fragen, der Unzahl schriftlicher Ausarbeitungen, die kaum überblickt werden können. — Der Lehrer steht vor einem die Kräfte eines einzelnen Menschen übersteigenden Übermass von Arbeit, er sieht die Geringschätzung des erhabenen Berufes der Schule, er hört auf, Pädagog zu sein,

da er zum Aufseher einer auf einen Platz zusammen getriebenen Kinderherde bestellt wurde.

Wie es um die Schulhygiene bestellt ist, wie sich unter solchen Verhältnissen die Möglichkeit einer Überwachung der Moral der Kinder gestaltet, ist wohl leicht zu begreifen, obwohl schwer ohne Widerwillen und Herzleid über die Verkümmerung der lebensfrischesten Kräfte der künftigen Gesellschaft zu bedenken. —

Wie ist schliesslich unter diesen Verhältnissen der Grundsatz des Schulzwanges zu rechtfertigen, an welchem in Staaten festgehalten wird, welche die Unterrichtsangelegenheiten als ein Gebiet des Monopols ihrer Machtsphäre und ihres Einflusses betrachten.

Man kann wohl darüber theoretisch streiten, ob der Schulzwang vernunftgemäss sei, und es wird auch darüber tatsächlich bis auf den heutigen Tag gestritten, es bleibt aber unangefochten, dass derjenige, welcher für sich das Recht beansprucht, die Bevölkerung zu zwingen, damit sie der Wohltaten der Aufklärung nach gewissen, in feste unabänderliche Formen gefassten Grundsätzen teilhaftig werde, und der nicht zulässt, sich straffrei diesem Zwange zu entziehen, — auch dessen eingedenk sein sollte, dass sobald er sich das Vorrecht zur Beglückung der Menschen mit offiziellem Wissen anmasst, dadurch auch den Menschen gegenüber eine schwerwiegende Verpflichtung und ernste Verantwortlichkeit dafür übernimmt, dass die derart erzwungene Aufklärung für sie zum wirklichen Schatze, zu einem Kapitale, welches materielle und moralische Früchte trägt, nicht aber zu einem vom Hungernden in der Wüste gefundenen Sack mit nutzlosen Kostbarkeiten wird.

Wem steht eigentlich das angeborene natürliche Recht der Erziehung und des Unterrichtes zu, und wer ist dazu verpflichtet? Nur die Eltern sind den Kindern gegenüber hiezu berechtigt und sonst niemand. — Es war doch eine Zeit, in welcher an den Staat als an ein künstliches soziales Gefüge gar nicht gedacht wurde, wo hingegen das natürliche

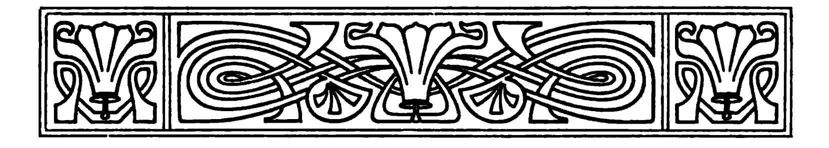
Recht der Familie zur Erziehung der Jugend in vollem Masse bestand. Wenn nun der Staat in diesem Falle die ausschliesslich berechtigte Obsorge und den Willen der Eltern vertreten will, und wenn er gesonnen ist, den Unterricht nach eigenen offiziellen Anschauungen zu leiten, so sollte er gleichzeitig eifrigst dafür sorgen, dass die Aussaat dieses Unterrichts auch reellen Nutzen aufweise, welcher der Summe der von den Bürgern der Verpflichtung zum Schulbesuche der Kinder gebrachten Opfer entsprechen sollte.

Einige versuchen den Schulzwang und das Recht des Staates zur Normierung des Anfangsunterrichtes damit zu erklären, dass es dem Staate daran gelegen sein müsse, dass alle Bürger wenigstens die elementarsten Kenntnisse des Lesens, Schreibens und Rechnens, ohne welche angeblich an keinen Fortschritt in der Kultur und im Wohlstande zu denken sei, besitzen. — Sollte dies aber nur im Wege eines zwangsweisen Unterrichtes und nur durch die öffentliche Schule erreichbar sein?

Betrachten wir Frankreich, wo noch unlängst ein Schulzwang nicht bestand, betrachten wir England, wo er bis auf den heutigen Tag nicht besteht, und wo Tausende von Leuten zu finden sind, die ihr ganzes Leben lang keine öffentliche Lehranstalt besuchten. — Haben etwa Frankreich und England bei dieser liberalen Behandlung des Unterrichtswesens etwas verloren?

Der rigoroseste Schulzwang, die empfindlichsten Strafen für den unterlassenen Schulbesuch, keine Mittel der offiziellen Pädagogie werden da etwas helfen, wenn der Staat mit seiner schweren bureaukratischen Hand die freie Entwickelung der Gesellschaft, ihre wirtschaftlichen Bestrebungen fesseln wird, wenn er anstatt ein Treibhaus für die zartkeimenden Privatbestrebungen zu sein, alle Bestrebungen der Bevölkerung um Erringung eines Gebietes zur Ausnützung der Aufklärung abkühlen und mit der Last des Fiskalismus erdrücken wird. Wenn der Staat Millionen zum Unterrichte

zwingt, aber für diese, wenn auch nur primitiv gebildeten Millionen kein Feld vorbereitet hat, auf welchem sie reelle Nutzen ihres Wissens zu ernten imstande wären, so verdient er verdächtigt zu werden, dass ihm in erster Reihe nur um eine Armee billiger Tagschreiber, aber nicht um einen wirklichen sozialen Wohlstand zu tun ist.



X.

Einige Daten zur Statistik der Bureaukratie.

Es wurde bereits in den vorhergehenden Abschnitten genau nachgewiesen, dass die übermässige Entwickelung der Attributionen des Staates, wie sie sich in der ersten Hälfte des XIX. Jahrhunderts unter den vielerlei Gestalten der den Staat repräsentierenden Zentralen (Provinzial-, Kreis-, Munizipal- und Gemeindebehörden) zu effektuieren begann, einen analogen Anlauf hatte, wie die Rüstungen der Mächte auf dem Gebiete der kriegerischen Schutzmassregeln, und denselben Einfluss auf die Geschicke und die Taschen der Völker ausübte; sie zog den materiellen Ruin und die wirtschaftliche Bedrückung namentlich der ärmeren Klassen nach sich, da die bessersituierten Klassen selbst an den Vorteilen teilnahmen, welche sich aus dem Anwachsen der Verwaltungsmaschine ergaben, indem sie darin die einträglichsten Posten und Funktionen einnahmen.

Die weitere rasende und sinnlose Wucherung der Ämter und der Bureaukratie wird eben durch keine anderen Gründe als nur durch die finanziellen Sorgen der Staaten aufgehalten. Man kann sich vorstellen, was für ein schauderhaftes Bild heute die Apparate des Beamtentums moderner Staaten darstellen würden, wenn nicht eine natürliche und glücklicher-

weise schwer zu bewältigende Schranke dadurch gebildet wäre, dass jede neue bureaukratische Organisation riesiger Geldaufwände bedarf und die Staatsvoranschläge und die auf ihnen schon lastenden riesigen Schulden sich auf keinen Fall ohne Befürchtung von Katastrophen hinaufschrauben lassen.

Die modernen Staaten suchen zwar diesem Hindernisse auszuweichen, indem sie immer zahlreichere Scharen billiger Bureausklaven schaffen, von denen einerseits die volle Berufsqualifikation verlangt, und denen oft die Ausübung hochwichtiger Funktionen anvertraut wird — und die andererseits jahrelang auf niedrigen Rangsklassen und mit Bezügen, die weit unter dem Minimum der Existenzmittel stehen, gehalten werden. Auf alle Fälle wachsen aber die durch die Vermehrung der Beamtenarmee hervorgerufenen öffentlichen Lasten über alles Mass hinaus, und in einigen Staaten ist bereits eine energische Opposition der Gesellschaft gegen das weitere Versinken in dem bodenlosen Moraste des Funktionarismus und der Bureaukratie erwacht.

Um das ganze Bild der Nachteile und Schäden zu beurteilen, welche die normale Entwickelung und der Fortschritt moderner Gesellschaften durch das unverhältnismässige Überhandnehmen des bureaukratischen Elements und seine über alle anderen Tendenzen zur rationellen Ausgestaltung einzelner Berufsklassen hinauswuchernde Grösse erleiden, wäre der Besitz spezieller statistischer Daten aus einigen abgesonderten Zeitperioden unerlässlich, welche die Einteilung der zivilisierten Gesellschaften nach Berufen in verschiedenen Zeitabschnitten ersichtlich machen und dadurch nachweisen würden, wie unverhältnismässig und nachteilig in den modernen Staaten das bureaukratische Element aufgeschossen ist und fortwährend anwächst, durch seine Menge, seinen Einfluss und sein negatives Beispiel jedes freiere moralische und materielle Leben erdrückend.

Zu diesem Zwecke dürfte nach begründeter Annahme der die sog. Berufsstatistik bildende Zweig der statistischen

Wissenschaft dienen, an dessen Schaffung schon seit längerer Zeit gearbeitet wird.

Die Frage der Fixierung der Einteilung der Bevölkerung in den periodischen Volkszählungen nach Berufen, war schon ein Gegenstand sehr vertiefter Studien und internationaler Kongresse, welche die Einführung einer einheitlichen Methode in dieser Richtung behufs Erleichterung der vergleichenden Statistik in einzelnen Staaten bezweckten.

Im Jahre 1872 hat es der zum ersten Male in Petersburg zusammengerufene internationale statistische Kongress zu einer seiner Hauptaufgaben gemacht, ein einheitliches internationales berufsstatistisches Schema aufzustellen, was aber nicht erreicht wurde. Im Jahre 1889 legte J. Bertillon auf einer Sitzung des statistischen Kongresses in Paris die Grundzüge der Berufsnomenklatur vor, welche einer speziellen Kommission zur Prüfung übergeben und deren bezügliche Beratungsergebnisse nachträglich im Jahre 1891 dem statistischen Kongresse in Wien vorgelegt wurden.

Im weiteren Verfolge der Angelegenheiten befasste sich mit dieser Frage der statistische Kongress in Chicago im Jahre 1893 und die auf diesem Kongresse beschlossenen Schemas umfassten 61, beziehungsweise 207 und 500 in 12 Gruppen und 4 Abteilungen gefasste Berufe. Diese Einteilung wurde endgiltig auf dem statistischen Kongresse in Bern im Jahre 1895 festgestellt.

Ungeachtet so erschöpfender Beratungen und so vieler gründlicher Arbeiten, bieten die durch die erwähnten internationalen Kongresse angenommenen Schemas und die mit ihrer Zugrundelegung bearbeiteten statistischen Zusammenstellungen der neuesten Zeit keine Möglichkeit einer strikten Absonderung jener Berufe, welche sich unter den Begriff des Beamtentums, Funktionarismus, subsummieren lassen, weil in den Tabellen der Berufsstatistik meistenteils die Personen bureaukratischer Berufe mit denjenigen anderer, freier Berufszweige unter eine Rubrik gezogen wurden; überdies wurde

in den Zusammenstellungen der heutigen Statistik fast nirgends der Umstand gehörig berücksichtigt, dass den bureaukratischen Berufen auch die im Ruhestand befindlichen Personen, welche früher einem solchen Berufe oblagen, ferner alle diejenigen, welche sich zum Beamtenberufe in Schulen, auf Universitäten und in unentgeltlicher Praxis vorbereiten, zuzuzählen sind.

Infolgedessen wird die Zusammenstellung einer, wenn auch nur ungenauen Statistik der Bureaukratie, selbst hinsichtlich der neuesten Zeiten, ohne eine sehr erwünschte vergleichende Bearbeitung dieses Zweiges der Statistik wenigstens rücksichtlich zweier Zeitperioden fast unmöglich oder erheischt wenigstens ein spezielles Studium und mühsame Forschungen.

Wie schon im Eingange zur vorliegenden Arbeit erwähnt wurde, ist uns von allen am meisten kompetenten Quellen, an die wir uns um Hilfe in der Zusammenstellung wenn auch nur einer Skizze zur Statistik der Bureaukratie gewendet haben, die Antwort erteilt worden, dass diese Art der Berufsstatistik bis jetzt nicht besteht, dass sie aber infolge solcher und ähnlicher Anfragen wahrscheinlich in kurzem wird gegründet werden müssen.

Ohne uns durch diesen Misserfolg abschrecken zu lassen, beschlossen wir, das zu der in dieser Richtung abgesonderten Arbeit nötige Material zu sammeln und wir werden uns hier mit der Darstellung einiger der charakteristischsten Daten, welche auf diesen interessanten Zweig des in der vorliegenden Arbeit gewählten Gegenstandes einiges Licht werfen können, begnügen.

Die tabellarische Zusammenstellung der Ergebnisse der Volkszählung nach Berufen in Deutschland aus den Jahren 1882 und 1895[1]) weist nach, dass in Deutschland die Anzahl selbständiger Personen ohne speziellen Beruf

[1]) »Beruf und Berufsstatistik« *Dr. Friedrich Zahn* (Handwörterbuch der Staatswissenschaften v. *Dr. J. Conrad, Dr. W. Lexis*, etc. II. Auflage. 2. Band. Jena. 1899.

im Jahre 1882 . . 1 354 486 oder 3 % der Bevölkerung,
im Jahre 1895 . . 2 142 808 oder 4.14 % der Bevölkerung
betrug.

Der amtliche Kommentar der staatlichen statistischen Kommission erklärt diesen dem Anscheine nach unverhältnismässigen Zuwachs der Anzahl von Personen, welche keinen Beruf haben, auf die Art, dass dieser Zuwachs nicht die Folge der Zunahme von Personen ist, die aus Versorgung oder Wohltätigkeit leben, deren Anzahl in der angegebenen Zeit um 4002 gefallen ist, sondern von der Zunahme der aus Versorgung oder Ruhegenüssen lebenden Personen, also wohl hauptsächlich pensionierten Beamten herrührt. Es wurden namentlich im J. 1895 um 478,026 mehr Pensionisten (zusammen mit Rentiers) als im J. 1882 gezählt.

Es ist doch interessant, dass *Dr. Zahn* in dieser Zusammenstellung und der Zunahme der von Renten und Ruhegenüssen lebenden Personen einen Beweis der Hebung des allgemeinen Wohlstandes erblickt.

Zum Beweis dafür, wie die bureaukratischen Berufe die Lebenskräfte ihrer Angehörigen absorbieren, indem sie dieselben für ihren ausschliesslichen Gebrauch in Anspruch nehmen, mögen nachstehende der oben zitierten statistischen Arbeit des *Dr. Friedrich Zahn* entnommene Daten dienen.

Es waren nämlich in Deutschland im J. 1895 in der Gesamtheit der Fälle von Meldungen durch Personen, die im Berufsverzeichnisse gezählt waren, ausser dem Hauptberufe auch noch im Nebenberufe Beschäftigte:

beim Ackerbau	3.648.237	oder	73.71 %	der allg. Summe der Fälle des Nebenerwerbes.
beim Gewerbe	619.386	„	12.51 %	
beim Handel	569.877	„	11.51 %	
bei Personaldiensten	16.765	„	0.34 %	
beim Staatsdienste	95.436	„	1.93 %	

Für Österreich vermochte ich aus dem bisherigen Materiale nachstehende Tabelle zusammenzustellen:

	Anzahl der Beamten versch. Kategorien			Ihre Gehalte in Kronen	
	1874	1891	1900	1891	1900
Reichsrat, Reichsgericht, Ministerrat, Verwaltungsgerichtshof	32	60	106	366 166	663 684
Min. des Innern	3 191	3 469	4 736	8 918 164	14 619 986
„ f. Landesverteidigung	57	123	214	377 460	670 200
„ f. Kultus u. Unterricht	2 904	5 081	6 650	14 602 804	27 724 907
Finanz-Ministerium	8 067	8 712	15 409	18 318 490	36 504 782
Handels- „	4 970	10 512	11 439	19 944 764	26 068 624
Eisenbahn- „	—	—	14 491	—	25 880 890
Ackerbau- „	772	824	1 022	2 153 172	3 445 702
Justiz- „	6 843	6 991	11 103	18 379 140	32 639 274
Oberster Rechnungs-Hof	39	46	51	191 000	251 000
Verwaltung d. Staatsschuld	94	85	194	200 988	522 832
Summa	26 969	35 903	65 415	83 452 148	168 991 881

Wenn man obige Daten mit denjenigen des noch früheren Zeitabschnittes, welche sich auf Österreich allein ohne Ungarn beziehen, vergleichen wollen, muss man zur offiziellen handschriftlichen Zusammenstellung aus dem J. 1828[1]) greifen, welche sich wie folgt darstellt:

	Finanzen	Justiz	Politische Behörden	Polizei-Behörden	Aufsichts-Behörden	Zusammen	Zentrale Behörden	Hof-Buchhaltung
Beamte	6 738	1 437	3 282	226	833	12 516	730	1 073
Praktikanten	974	328	835	40	99	2 276	41	116
Tagschreiber	333	59	79	—	159	630	13	83
Diener, Aufseher, Arbeiter	35 583	385	3 740	151	31	39 893	194	30

[1]) Diese Daten verdanke ich der freundlichen Hilfe des in der statistischen Zentral-Kommission in Wien arbeitenden bekannten Statistikers *Dr. Josef Bucek* (derzeit Dozent an der Lemberger Universität).

Die Gehalte dieser Personen in Gulden Konv. Münze

Finanzen	Justiz	Politische Behörden	Polizei-Behörden	Aufsichts-Behörde	Zusammen	Zentrale Behörden	Hof-Buchhaltung
6934630	1508710	2811288	200942	596048	12051618	1525005	1011210

Wenn wir nun die Ziffern der gesamten Zivilbevölkerung Österreichs aus den ausgewiesenen Zeitperioden berücksichtigen:

im Jahre 1827 . . . . . 15 131 362
„ „ 1869 . . . . . 20 217 531
„ „ 1890 . . . . . 23 707 906
„ „ 1900 . . . . . 26 150 599 (mit dem Militär)
„ „ 1900 . . . . . 25 921 575 (ohne Militär)

so ergibt sich, dass die Anzahl der Beamten in Österreich vom J. 1828 bis zum J. 1874 beinahe auf das $1^3/_4$fache, die der Bevölkerung aber nur auf das $1^1/_3$ fache, und bis auf den heutigen Tag die Zahl der Beamten auf das $4^1/_2$ fache, jene der Bevölkerung nur auf das $1^3/_4$ fache angewachsen ist. In derselben Zeit haben auch die Lasten, welche der Bevölkerung durch das Erhalten der bureaukratischen Armee auferlegt werden, mehr oder weniger in demselben ungleichen Verhältnisse zugenommen.

Sollten weiter in demselben Verhältnisse die Reihen der aus dem Staatsschatze erhaltenen Funktionäre und die bezüglichen Budgetrubriken anwachsen, und sollte weiter dasselbe Missverhältnis zwischen der Zunahme der Bevölkerung und jener der Beamtenarmee bestehen, so würde die ganze Bevölkerung mit unerbittlicher Konsequenz auf den Etat des Regierungsdienstes übergehen.

Zum Beweis dafür, welchen wissenschaftlichen Wert das Material der amtlichen Statistik für die Zusammenstellung einer Statistik der Zunahme der Bureaukratie bietet, kann

nachstehende aus den Quellen amtlicher österreichischer Statistik[1]) zusammengestellte Tabelle dienen

	Anzahl der Beamten ohne Unterschied der Kategorie im J. 1857	Bevölkerung im Jahre 1857	Aktive Beamten, Diener der Regierung und andere in öffentl. Diensten stehende Personen 1869	Bevölkerung im Jahre 1869
Nieder-Österreich	14 760	1 681 697	15 532	1 990 708
Ober-Österreich	4 216	707 450	2 809	736 557
Salzburg	1 466	146 769	1 318	153 159
Steiermark	5 129	1 056 773	3 524	1 137 990
Kärnten	1 498	332 456	1 076	337 694
Krain	2 254	451 941	1 543	466 334
Tirol u. Vorarlberg	4 595	851 016	4 866	885 789
Küstenland	3 994	520 978	3 747	600 525
Böhmen	25 490	4 705 525	16 581	5 140 544
Mähren	9 620	1 867 094	4 981	2 017 274
Schlesien	2 728	443 912	1 317	513 352
Galizien	17 469	4 597 470	11 424	5 444 689
Bukowina	1 316	456 920	1 555	513 404
Dalmatien	2 108	404 499	1 874	456 961

Aus dieser schon auf den ersten Blick keinen Glauben verdienenden und zu keinem ernsteren Gebrauche sich eignenden Tabelle würde scheinen, dass nur in einigen Ländern der österreichischen Monarchie, und zwar in der Bukowina und in Tirol zwischen den Jahren 1857 und 1869 die Anzahl der Beamten zugenommen, in anderen dagegen mehr oder weniger abgenommen hat.

---

[1]) Statistische Übersicht über die Bevölkerung und den Viehstand von Österreich nach der Zählung vom 31. Oktober 1857 (Wien 1859) und vom 31. Dezember 1869 (Wien 1870).

Aus den schon glaubwürdigeren, weil späteren statistischen Zusammenstellungen aus den Jahren 1879 und 1900 [1]) erhellt, dass in Österreich im Jahre 1888 die Anzahl der Zivilbeamten 32.660 dagegen im Jahre 1900 schon 65415!! betragen hat.

Was Galizien anbelangt, so zählte man in diesem Lande laut den durch die Volkszählung ausgewiesenen Ziffern im Jahre 1784 sog. »Beamte und Honoratiores« 1758 bei einer dazumal 3107761 zählenden Bevölkerung. Im Jahre 1817 gab es in Galizien bei einer Bevölkerung von 3702116 schon 4420 Personen dieser Kategorie.

Es ist lohnend, mit diesen Ziffern die speziellen, die Sache selbst kräftig beleuchtenden Zusammenstellungen zu vergleichen, welche wir bezüglich der Zunahme der Bureaukratie in Galizien in der bekannten Publikation *Szezepanowski* [2]) über die Landesverhältnisse vorfinden und welche sich nachstehend darstellen:

Laut Staatsvoranschlag für das Jahr 1888 hat dazumal in Galizien betragen die Anzahl der:

Beamten und Tagschreiber	7094	m.	Gehalt	9353000 fl	oder	18706000 Kr.
Diener und Vollzugsorgane	7102	„	„	2872000 fl	„	5744000 Kr.
Pensionisten	12400	„	„	2422031 fl	„	4844062 Kr.
Bahnbeamte	1700	„	„	2200000 fl	„	4400000 Kr.
Bahndiener	2600	„	„	1300000 fl	„	2600000 Kr.
Zusammen	30896	„	„	18147031 fl	„	36294062 Kr.

Ausser obigen Ziffern der Beamtenarmee zählte *Szezepanowski* noch die Geistlichkeit auf, welche sich nach seiner Ansicht immer mehr zu einer bureaukratischen Hierarchie umgestaltet, die sich zu jener Zeit (Jahr 1888) auf 3800

---

[1]) *Szezepanowski* »Nędza Galicyi w cyfrach« Lemberg 1888. (Das Elend Galiziens in Ziffern.)

[2]) Statistische Monatsschrift B. I. S. 518 (für das Jahr 1874), dieselbe B. XIX S. 35 und spätere.

Personen belief, ferner die Volksschul- und Hilfslehrer in der Anzahl von 7322 Personen, schliesslich nimmt er die Zahl der autonomischen Beamten, d. i. jener des Landesausschusses, der Bezirksvertretungen und der munizipalen Verwaltungen zusammen mit der städtischen Polizei auf 2000 Personen an, so dass er endlich zu dem Ergebnisse gelangt, dass im Jahre 1888 die bureaukratische Maschine in Galizien über 44000 Personen zählte, welche jährlich mit einer Summe von 24 000 000 Gulden bezw. 48 000 000 Kronen bezahlt wurden!

Es bleibt noch zu erwähnen, dass in derselben Zeit die in Galizien garnisonierende Militärmacht 35000 Personen zählte und jährlich 10 000 000 Gulden oder 20 000 000 Kronen kostete.

Eine nicht weniger interessante Zusammenstellung macht *Szezepanowski* in seiner obengenannten Publikation, indem er Daten aus dem statistischen Jahrbuch des *Dr. Rutowski* anführt, nach denen die ganze unabhängige, aus Advokaten, Notaren, Architekten, Ärzten u. dgl. bestehende Intelligenz samt Familien und Dienerschaft nur 0.36 % (daher weit weniger als ½ %) der Gesamtbevölkerung, wogegen die abhängige bureaukratische Intelligenz 3½ % der Bevölkerung, mithin fast 10 mal so viel ausmacht.

Noch auf Österreich zurückkommend finden wir, dass nach der in der obenerwähnten Arbeit des *Dr. F. Zahn*, welche die vergleichende Berufsstatistik umfasst, aufgenommenen Zusammenstellung im Jahre 1890 die Anzahl der Personen, welche sich unmittelbar dem Berufe des Zivilstaatsdienstes widmen (Beamte und öffentliche Diener) 263 544 betragen hat, wenn wir aber zu dieser Zahl auch die Personen hinzurechnen, welche keinen unmittelbaren öffentlichen Beruf haben, aber ihren Unterhalt mittelbar aus dem Erwerbe der öffentlichen Beamten beziehen, so beläuft sich die Zahl der vom Beamtenberufe lebenden Personen auf 696 563 oder gegen 3 % der Gesamtbevölkerung.

Wenn wir zu dieser Ziffer weiter die in der Armee aktiv dienenden Personen, d. i. 187 507, wie auch die mittel-

bar vom Erwerbe der letzteren lebenden 211 633 Personen zuzählen, erhalten wir eine Ziffer, welche uns nachweist, dass die bureaukratisch-militärische, im öffentlichen Solde stehende Armee in Österreich im Jahre 1890 die imponierende Anzahl von 1 095 703 oder über eine Million Personen betragen hat, was 5 % der Gesamtbevölkerung ausmacht.

Es bleibt dabei zu berücksichtigen, dass in dieser Zahl weder die Pensionisten noch jene Personen inbegriffen sind, welche sich zum bureaukratischen Berufe vorbereiten. Die Zahlen der zwei letzteren Kategorien lassen sich nicht leicht ermitteln, indem Rentiers und die aus öffentlichen Fonden Versorgung beziehenden Personen auf die Anzahl von 563 701 und mit den durch sie erhaltenen Personen auf 889 381 zusammengezählt waren. In dieser Ziffer muss eine ansehnliche Anzahl von Pensionisten enthalten sein, so dass man dreist die in Österreich in öffentlichem Solde stehende Armee mit 8 % der Gesamtbevölkerung annehmen kann.

Zur Vergleichung obiger Daten mit den Verhältnissen anderer Länder führen wir noch einige Ziffern aus der schon erwähnten Arbeit des *Dr. Zahn* an:

Nach der durch die amtliche Statistik in Ungarn für das J. 1890 angenommenen Einteilung sind dort die im Beamtenberufe beschäftigten Personen in der allgemeinen Ziffer der intellektuell Erwerb findenden Personen, deren Anzahl 527 071 oder 3 % der Bevölkerung beträgt, inbegriffen. Hiezu ist noch das Militär 131 598 Personen oder 0.8 % zuzuzählen, daher zusammen 658 669 Personen oder fast 4 % der Bevölkerung.

In dieser Zeit wurden in Ungarn die von Renten lebenden Personen, worunter sich zahlreiche Pensionisten befinden, auf 243 696 oder 1.4 % der Bevölkerung gezählt.

In der Schweiz zählte man im J. 1888 die bei der öffentlichen Verwaltung und in juridischen Berufen beschäftigten Personen auf 13 137 oder 1.1 % der Bevölkerung und zusammen mit den aus ihrem Erwerb lebenden Personen auf 39 706 oder 1.5 % der Bevölkerung.

In Frankreich betrug nach dem Stande vom J. 1891 die Zahl der bei der öffentlichen Verwaltung beschäftigten Personen und zwar: unmittelbar beschäftigte Personen 240 269, ihre Dienerschaft 32 526, Hausgenossen 426 816, zusammen 699 611 oder fast 2 % der Gesamtbevölkerung. — Wenn man zu dieser Ziffer noch die Personen koordinierter Kategorien hinzuzählt, d. i. die der Armee mit 561 875, der Flotte mit 12 138, der Gendarmerie und Polizei mit 141 611, zusammen also mit 715 624 oder abermals mit über 2 % der Gesamtbevölkerung angehörenden Personen, erhalten wir als resultierende Gesamtziffer der bureaukratisch-militärischen Armee in Frankreich 1 414 235 oder 4 % der Bevölkerung.

Was England anbelangt, ist die Übersicht ziemlich schwierig, weil hier, abweichend von der in anderen Staaten angenommen Einteilung, nur die unmittelbar in einzelnen Berufen beschäftigten Personen mit Hinzufügung der Dienerschaft gezählt, hingegen die Familienglieder abgesondert unter der Rubrik »unoccupied class« aufgenommen wurden.

Insbesondere zählt man in Grossbritannien, d. i. in England, Schottland und Irland im Jahre 1891

im öffentlichen Dienste	192 396	Personen
im Dienste der Kirchen und der Kulte .	80 980	„
Juristen (ohne Richter)	59 652	„
die bei der Krankenpflege beschäftigten .	97 169	„
die sich mit dem Unterrichte befassenden .	515 105	„
Zusammen	945 302	Personen

oder 2.6 % der Gesamtbevölkerung.

In den Vereinigten Staaten von Nordamerika waren im Jahre 1890 bei der öffentlichen Verwaltung aktiv und unmittelbar, zusammen mit den Offizieren der Armee und Marine, 82 590 Personen, und ohne die letzteren (deren Anzahl 2926 betrug) — 79 664 Personen beschäftigt.

Die Anzahl der Gesamtbevölkerung betrug dazumal in den Vereinigten Staaten 62 622 250.

Wenn wir zur obigen Ziffer noch die darin nicht berücksichtigten

Juristen und Rechtsvertreter aller Kategorien	99 353	Personen
die bei der Kirchenverwaltung beschäftigten	88 209	„
Ärzte	128 797	„
das Personal des Unterrichtswesen . . .	347 344	„
hinzufügen, erhalten wir die Ziffer . . .	743 367	Personen,

welche zwar dem Anscheine nach ansehnlich ist, in Wirklichkeit aber nicht mehr als 1.2 % der Gesamtbevölkerung ausmacht.

Es ergibt sich demnach aus dieser Vergleichung, dass die nordamerikanische Republik der am wenigsten bureaukratische Staat der Welt ist.

Bezüglich der Zunahme der bureaukratischen Armee in Belgien fand ich in einer ökonomischen französischen Zeitschrift[1]) nachstehende Daten:

Im Jahre 1855 betrug die Zahl der Zivilbeamten und Funktionäre in Belgien (mit Ausschluss des katholischen Klerus) 14 497 Personen und die Summe der von ihnen bezogenen Gehalte 21 361 310 Francs. — Der Durchschnittsgehalt belief sich in dieser Zeit auf 1473 Francs.

Zehn Jahre später, d. i. im Jahre 1865 stieg schon die Anzahl der Beamten und Diener auf 16 213, welche jährlich 28 853 990 Francs kosteten und deren durchschnittliches Jahresgehalt 1840 Francs betrug.

Jm Jahre 1876 wuchs die Zahl des Personals der Regierungsbureaukratie auf 22 133 und die Summe der Gehalte auf 44 359 170 Francs an, wobei auf den Durchschnittsgehalt 2004 Francs entfällt.

Im Jahre 1885 betrug die Anzahl der Beamten und Funktionäre 28 184 die Summe der Gehalte 60 235 104 Francs und das Durchschnittsgehalt 2137 Francs.

---

[1]) »Journal des Chambres de Commerce« vom 25. Dezember 1901.

Schliesslich hat im Jahre 1897 die Anzahl des Beamtenpersonals schon die Höhe von 33 647 und die Summe der Gehalte von 75 Millionen Francs bei einem Durchschnittsgehalte von 2254 Francs erreicht.

Es zeigt sich daraus, dass im Verlaufe von vierzig Jahren die bureaukratische Armee in Belgien von 14 498 auf 33 647 Personen und die Kosten ihres Unterhaltes von 21 auf 75 Millionen Francs angewachsen sind.

Für die Charakteristik des im modernen Frankreich herrschenden Bureaukratismus interessante Daten liefert eine der dortigen Zeitschriften[1]), indem sie zur Grundlage den Ausweis der durch die Präfektur des Seine-Departements im Jahre 1902 zu besetzenden Posten und die diesbezüglich eingelaufenen Kompetenzgesuche nimmt.

Insbesondere wurden eingebracht auf:

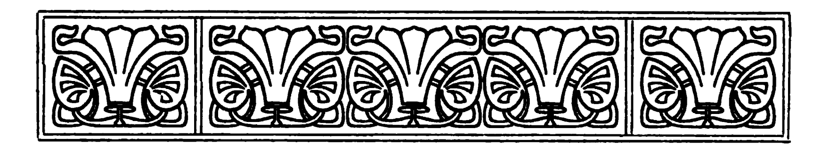
20	freie	Posten	der Amtsdiener, Briefträger und Türsteher . . .	7 000	Gesuche
320	„	„	„ Strasseneinräumer auf öffentl. Strassen . . .	38 839	„
2	„	„	„ öffentliche Parkaufseher	3 200	„
43	„	„	„ Aufseher von Wasserstrassen	2 469	„
45	„	„	„ Aufseher im Assanierungsdienste	2 930	„
7	„	„	„ Aufseher öffentl. Kanäle	4 380	„
20	„	„	„ Schuldiener	5 261	„
50	„	„	„ Lehrer	489	„
150	„	„	„ Lehrerinnen	2 066	„

u. s. w. u. s. w.

Dies bezeugt beredt nach Ansicht der zitierten Zeitschrift, was für einen demoralisierenden Einfluss die Hoffnung auf eine leichte und unter verschiedenen Formen lohnende Existenz in den Reihen der regierungs-bureaukratischen Armee auf den Trieb des selbständigen Erringens einer materiellen Stellung in einer bureaukratisierten Gesellschaft ausübt.

---

[1]) »Progrès«. Dijon. Vom 6. Juni 1902.



XI.

Wie soll man mit der Bureaukratie kämpfen?

So viele Richtungen in den modernen sozialen und politischen Kämpfen, so viele Antworten gibt es auf diese Frage. Die einen wollen die Verwirklichung der phantastischesten Ideen von einer radikalen Umänderung der sozialen und politischen Verhältnisse erwarten, die anderen erblicken die Rettung in der Beschützung der übrig gebliebenen Reste der individuellen Freiheit vor der Überwucherung der staatlichen Allmacht, andere hingegen verlangen die Verbesserung der Verwaltungsmaschine durch öffentliche Verhältnisse, nach Tunlichkeit in den Grenzen der heutigen sozialen Einteilung. Jedenfalls ist es leichter, das Gefüge des sozialen Baues umzureissen, als neu aufzustellen. Oft gibt ein Gebäude aus entlegenen Zeiten nach Auffrischung und Herstellung der durch den Zahn der Zeit benagten Teile eine grössere Garantie der Haltbarkeit als so manches moderne Machwerk.

Zur Bekräftigung dieser letzteren Theorie führen manche mit Recht an, dass das, was wir Bureaukratie nennen, in grossem Masse nur ein neues Wort, die Bezeichnung einer alten Sache sei. Es wurden doch schon öfters in der Welt-

geschichte die Aufgaben des Staates verschieden aufgefasst; bald zu knapp, bald wiederum zu weit; hat sich denn nicht wiederholt das Bestreben des Staates und seiner unmittelbar beteiligten Faktoren um Befestigung und Erweiterung seines Einflusses und seines Ansehens kundgegeben? Dessen ungeachtet belehrt uns die Geschichte, dass selbst die radikalsten Änderungen der sozialen Ordnung, deren Schauplatz z. B. Frankreich zu Ende des XVIII. Jahrhunderts war, nicht nur die staatliche Bureaukratie nicht beseitigt, sondern sie im Gegenteil bis zur höchsten Machtfülle gekräftigt haben. —

Nur eine langsame Entwickelung der Begriffe von den Aufgaben des höchsten sozialen Verbandes, wie es der Staat ist, und nur ein langsames Aufnehmen der fundamentalen Existenzidee dieses Verbandes, welche auf der freiwilligen Verbindung der Menschen zu Zwecken gemeinsamen Wohls beruht, kann successive das Vorherrschen falscher Theorien von irgend einem anderen Berufe des Staates, als jenem des Wohls derjenigen, welche diesen Verband bilden, ausrotten.

Wer da glauben wollte, dass man schon früher die Schädlichkeit der bureaukratischen Regierungssysteme nicht empfunden, und dass man gegen sie nicht gekämpft hätte, würde sich täuschen. Wenn wir auch in der älteren Theorie und politischen Litteratur keinen deutlichen Spuren eines Kampfes mit der Bureaukratie begegnen, so rührt dies nur davon her, dass der zu bekämpfende Feind erfolgreich denjenigen Schweigen auferlegen konnte, deren Stimme ihm ungelegen war.

Jetzt ist die Zeit der freien Kritik der Regierungssysteme und der Tätigkeit des Staates angebrochen, und es wäre nicht so leicht, allen denjenigen, welche den Verfall und das Eingehen des wirklichen Fortschrittes in dem chronischen Wahne des Funktionarismus erblicken, Schweigen aufzuerlegen, indem man sie zur gemeinsamen Beteiligung an den reichlichen Früchten des am sozialen Organismus begangenen Raubes zuliesse.

Es wurde früher der geduldigen und apatischen Bevölkerung eingeredet, dass die Fehler in den Regierungssystemen eben eine Fügung des Schicksals seien, welche geduldig zu tragen ist; — heute wird ihre Beseitigung bedacht und daran gearbeitet.

Es gibt Verteidiger der bestehenden Verhältnisse, welche im Kampfe gegen die Bureaukratie ein Attentat auf die soziale Ordnung und auf die Existenz des Staates erblicken. Aber eben weil einem Häuflein Menschen der falsche, von der scheinbaren, auf der Form und dem geheuchelten Gehorsam der Regierten basierenden Kraft der Regierungen abstrahlende Glanz das Sehvermögen rücksichtlich der drohenden Gefahr geblendet hat, zu welcher sich die mit jedem Tag zwischen dem Staate und dem Bürger erweiternde Kluft gestaltet, sollte man diese Gefahr genau und scharf ins Auge fassen. Die immer empfindlicher werdenden, notwendigen persönlichen und materiellen Opfer, welche auf den Altar der Staatsidee zu bringen sind, bieten Veranlassung genug zu Misstimmung zwischen dem Staate und seinen Bürgern; wenn demnach schon eine Operation »in anima vili« Platz greifen muss, so möge sie schmerzlos vorgenommen und durch die zarte Hand eines vorsorglichen und geschickten Chirurgen geleitet werden. —

Nach *Robert Mohl's* »Politik« ist der Kampf um das Ausmass der bürgerlichen Rechte noch nicht ausgefochten, und wer weiss, wo ihm die Grenzen gesteckt sind? Die wirtschaftlichen Verhältnisse werden immer ärger, der Unterschied der materiellen Lage der einzelnen Klassen immer greller, daher diktiert schon der blosse Verstand die Notwendigkeit der Hinlenkung der Aufmerksamkeit auf die Sicherheit der sozialen Ordnung und verbietet, das Volk vollends vom Staate abzuwenden, gebietet aber, es mit ihm immer fester zu verbinden und zu einem harmonischen Ganzen zusammenzufügen. Die internationalen Verhältnisse werden immer unsicherer, verschärfter, es sind demnach die inneren Kräfte zu sammeln und zu vermehren. Die nationalen und

religiösen Kämpfe, anstatt mit dem Fortschritte der Zivilisation der Menschheit aufzuhören, nehmen immer mehr zu.

Seitdem *Mohl* dies schrieb, hat sich nichts zum Besseren gewendet. Es tauchen im Gegenteil immer neue Kundgebungen und Spannungen der nationalen Missgunst, wie: nationaler Chauvinismus, Panslavismus, Pangermanismus, Imperialismus u. dgl. auf, welche weder territorielle noch politische Grenzen kennen, und auch nicht die Rücksichten auf die bestehende Ordnung der Dinge beherzigen. Der blosse Selbsterhaltungstrieb sollte also diejenigen, denen an der Erhaltung der bestehenden Ordnung gelegen ist, veranlassen, für die Kräftigung des Ansehens und der Macht des Staates auf dem Wege allerlei Reformen peinlich bemüht zu sein, selbst wenn dabei ein so beliebtes und verhätscheltes Kind der modernen Staatsidee, wie es unstreitig die Bureaukratie ist, aufgeopfert werden sollte.

Die Verarmung der nach Arbeit und Brot lüsternen Menge, die ausserhalb der Rahmen staatsrechtlicher Verbände und über den Köpfen der bisher leitenden Faktoren sich bildenden Organisationen von Millionen Bürgern, endlich der schrecklichste politische Wahn, der Anarchismus, alles das ruft nach Anspannung der ganzen Aufmerksamkeit der Regierungen; diese verlieren indessen ihre Zeit mit dem Ersinnen neuer Formen von Galahüten, Änderungen in der Anzahl von Knöpfen an der Amtslivrée und mit dem Erfinden neuer Rubriken in ihren statistischen Ausweisen und neuer Formen des Amtsstiles.

Man muss nicht gerade Anhänger jener politischen Theorie sein, welche von der Existenz des Staates lediglich im Interesse der Mächtigen dieser Erde und zur Beschützung ihres Besitzstandes, der Kapitalien und der Bureaukratie spricht, um auf Schritt und Tritt zu fühlen und zu konstatieren, dass dem Staate edle Ziele vorgesteckt sind, aber

dass er zur Erreichung derselben schlechte Diener hat, die ihrer Aufgabe nicht gewachsen sind.

Es ist wohl wahr, dass der Anarchismus gewaltsame Umstürze anstrebt, die Propaganda der Tat möchte alles mit Feuer und Dolch vernichten, es wird aber nicht übertrieben sein, wenn wir neben diese hundertköpfige Hydra die anscheinend um einen ganzen Himmel sanftere heutige Bureaukratie hinstellen. Sie ist es ja eben, die in ihrer Verblendung nicht zu etwas anderem, als zur langsam aber stetig wachsenden Unzufriedenheit der Massen, zum einstigen elementaren Durchbruch des nur vorläufig gedämpften Hasses führt.

Der moderne Staat sollte sich das Suchen nach immer neuen Kräften und Mitteln zur Verwirklichung seiner erhabenen Aufgaben angelegen sein lassen; es ist schwer zu übersehen, wie der Staat seine Kräfte und sein Ansehen durch das ruhige Zuschauen einbüsst, wie das Volk die Diener und Organe der Regierungen hasst.

Die Beseitigung der Bureaukratie anstreben, heisst noch nicht die Existenz des Staates negieren. — Er ist, war und bleibt ein Faktor der Kultur und des Wohlstandes von unberechenbarer Tragweite und man müsste ein Barbar sein, um die Beglückung der Menschheit in der völligen Beseitigung des Einflusses des Staates auch auf jenen Gebieten des Lebens zu suchen, wo er unentbehrlich ist.

Es kann gleichfalls Niemand in Abrede stellen, dass man zur Erreichung der verschiedenartigen Aufgaben des Staates um so ausgiebigerer Mittel bedarf, je künstlicher und intensiver sich das heutige soziale Leben entwickeln wird, und dass diese Mittel niemand anderes als nur die Bevölkerung beistellen muss, — andererseits kann man aber billig verlangen und danach trachten, dass alle Unannehmlichkeiten und Beschwerlichkeiten vermieden werden, insbesondere jene, deren Hervortreten für die Kundgebungen der Macht und der Wirksamkeit des Staates nicht unentbehrlich sind, und zwar um so mehr, als sie nicht das Ziel und den Inhalt, sondern nur die blosse Form und die Mittel betreffen.

Jedermann ist berechtigt zu verlangen, dass die Maschine der Staatsgewalt nicht leeres Stroh dresche, sondern dass sie der Gesellschaft das reife Korn reeller, materieller und moralischer Vorteile liefere.

Auf die Frage, wer mit der Bureaukratie zu kämpfen und wer an ihrer Beseitigung zu arbeiten habe, fällt die Antwort nicht schwer. Alle, denen sie schadet und denen das Wohl der Menschheit am Herzen liegt, — mithin vor allem der Staat, die Gesellschaft selbst, hervorragende Individuen, die Presse und die Wissenschaft.

a) Die Aufgabe des Staates.

Aufgabe des Staates sollte die Beseitigung alles dessen sein, was die Auswucherung der Kundgebungen der Gewalt über das Mass des wirklichen Bedarfes hinaus hervorruft, und was die materielle Belastung der Bevölkerung für den Unterhalt der Werkzeuge dieser Gewalt vermehrt, und ausserdem die Milderung der aufreizenden und vexierenden Form der Verhältnisse zwischen der Regierung und der Gesellschaft.

Das kann leicht durch die möglichst weitgehende Vereinfachung des materiellen und formellen Rechtes erreicht werden, welches heute zu einem ausschliesslichen Weisheitsschatze einzelner Individuen geworden ist, anstatt Gegenstand eines ausgebreiteten und allgemeinen, dem Menschen so zugänglichen Wissens der Grundlagen des menschlichen Lebens in der staatlichen Gesellschaft zu sein, wie es die im täglichen Leben uns begegnenden ewigen Naturgesetze sind.

Eine weitere Aufgabe des Staates sollte das endgiltige Abbrechen mit der bisherigen Sucht der Komplikation des Baues der Verwaltungsmaschine bis ins Unendliche sein, wozu die Überzeugung führen sollte, dass je verschiedenartiger sich die Formen und Kundgebungen des heutigen sozialen Lebens gestalten, um so einfacher und einheitlicher die Einrichtung des Steuers sein sollte, welches dieses Leben zu

regieren hat, und dass der Weg, auf welchem der Blitzzug des Fortschrittes und der Kultur die Welt zur erträumten Vollkommenheit vorwärts bringt, desto weniger Krümmungen und Steigungen haben sollte. — Könnten sich etwa die heutigen Kolosse der Eilzugslokomotiven, jene Meisterwerke der genialen Erfindungsgabe menschlichen Geistes, ungefährdet auf einer verschlungenen und unebenen Bahnlinie fortbewegen? Der einfachste Grundsatz jeder Technik gebietet, dass für eine schnelle Bewegung, wenn sie sicher vor sich gehen soll, gerade und ebene Wege geschaffen werden; nur das öffentliche Leben soll nach den grundfalschen Begriffen der Bureaukratie Ausnahmsgesetzen unterliegen, und deshalb müssen sich auch auf dem Lebenswege moderner Staaten immer öfter Katastrophen ereignen.

Gleichzeitig mit der Vereinfachung der Verwaltungsmaschine sollte auch daran gedacht werden, dass sie eine Bedienung bekomme, welche sich für etwas besseres als die gedankenlosen Teile des toten Mechanismus halte, dabei aber auch imstande wäre, den Geist und den Zweck der Bewegung eines jeden Bestandteiles derart in sich aufzunehmen, dass aus der Verbindung sämtlicher Tätigkeiten des Organismus, eine einträchtige Harmonie entstehe. —

Ein vernünftiger Maschinist stellt die Bewegung ein und reinigt die Maschine, sobald er vernimmt, dass in ihrem Innern etwas knirscht und kracht, um den Grund der fehlerhaften Funktionierung der Maschine zu beheben, und sie vor dem gänzlichen Verderben zu bewahren. Wer diese Vorsicht nicht gebraucht, mag sich hernach nicht wundern, dass seine Arbeit fruchtlos wird.

Der Staat sollte daher für eine Auswahl der Beamten und deren gehörige Ausstattung mit moralischen und materiellen Mitteln in der Richtung ihrer Tätigkeit sorgen.

Obzwar die heutigen Ämter in den meisten Fällen eine Pflanzstätte und Pflegeanstalt der Bureaukratie sind, so kann man doch nicht be-

haupten, dass das Amt und der Beamte entbehrlich seien. —

So lange der Staat, oder an seiner Stelle ein anderer organisierter sozialer Verband mit leitendem Wirkungskreise bestehen wird, so lange müssen Ämter und Beamte bestehen, und sie werden immer einen bedeutenden Einfluss auf das Wohl und Wehe der Sozietät bewahren. — Damit aber dieser Einfluss vorteilhaft und wohltätig sei, genügt es nicht, dass nur hie und da im Amte sich ein ausnahmsweise tüchtiger Mann, ein sog. »Beamter-Bürger« befinde, sondern es ist notwendig, dass der ganze Stand mit dem Bewusstsein der Berufswürde, der Autorität und des Ansehens durchdrungen sei. — Dieser Stand sollte nicht so viel durch die Gewährung eines leichten Broderwerbs anziehend wirken, als durch die verlockende, weil zur Gewinnung wirklicher Verdienste führende Arbeit, weiter durch völlige materielle Unabhängigkeit, durch Meinungsfreiheit ausserhalb der Bureaux, und er sollte die besten Kräfte nicht abschrecken, welche sich lediglich wegen unabhängiger Überzeugung dem Beamtenberufe nicht widmen mögen.

Schliesslich sollte der Zutritt zum Amte für Jedermann in gleichem Masse offen stehen, da die Fähigkeiten, andere zu regieren, weder nach dem Glaubensbekenntnis, noch nach der zufälligen sozialen Stellung verteilt werden, sondern ausschliesslich von der Bildung, den Fähigkeiten und der Redlichkeit, daher von Eigenschaften abhängig sind, die weder einem Monopole noch einem Schutzprivilegium unterliegen.

Eine Bedingung zur Erlangung entsprechender Kräfte für die Ämter ist eine verständige Einrichtung der Vorbereitungsbildung, welche in der Theorie nicht juridische Gelehrtheit, sondern Kenntnis der Rechtsgrundsätze anstreben soll, die kein Produkt des Augenblicks oder ein Phantasiegebilde, sondern aus der Arbeit Tausender von Geistern, aus der Erfahrung ganzer Jahrhunderte, aus Kämpfen ums Recht und aus der Arbeit am Recht entstanden sind. —

Die Kenntnis der Rechtstheorie gibt einen weiten Überblick auf die Gesamtgestaltung des Rechtsgebietes und seiner Rückwirkung auf die menschlichen Verhältnisse, sie schützt vor irriger Wahl des auf eine gegebene Kundgebung des Lebens anzuwendenden Grundsatzes und vor dem Abirren von dem erhabenen und idealen Berufe, der Sozietät als Wegweiser der Gerechtigkeit und als Leiter in verwickelten sozialen Verhältnissen zu dienen — auf den gedankenlosen von blinden Schafen ausgetretenen Pfad der Schablone und Routine. Die Routine mag im Handwerk gut sein, aber nicht im Verwirklichen der Ideale des Staates und des Rechtes.

Wird heute den Kandidaten zur Beamtenlaufbahn etwa zu wenig gelehrt? Lässt man sie vielleicht noch zu wenig theoretische Prüfungen bestehen? Das zwar nicht, aber es kann nicht geleugnet werden, dass sehr viele, für das Leben und die Tätigkeit des Beamten unnütze Sachen gelehrt werden. Wir haben daher nach absolvierten Studien Beamtenkandidaten, die nicht etwa zu wenig, aber fehlerhaft gelernt haben. Sie kennen Sachen, die sie in ihrem ganzen Berufe zu gebrauchen nie Gelegenheit haben werden, und kennen oft nicht die einfachsten Grundsätze des wirtschaftlichen und intellektuellen sozialen Lebens, in welchem sie die Amtsgewalt und das Recht ausüben sollen.

Die Erlangung höherer, einen weiteren Wirkungskreis bietender und ausgiebiger entlohnter Posten, sollte nicht auf dem Gutdünken und der vorgefassten Meinung der Vorgesetzten beruhen, oder von Vermögens- oder gesellschaftlichen Rücksichten abhängig sein, sondern sollte im Wege wirklicher Verdienste, gesammelter Erfahrung und Fähigkeiten erfolgen, wozu der Grundsatz öffentlicher, jedermann die Bewerbung um den Preis seines Wertes ermöglichender Konkurse dienen sollte. — Der Protektionalismus und die Bureaukratie — das sind Geschwister, welche sich gegenseitig unterstützen, sind einander verwandtes Unkraut und Schmarotzerpflanzen auf dem Körper der Sozietät; man sollte sie gleichzeitig und

fleissig jäten, wenn der soziale Boden gesunde Früchte des Fortschrittes bringen soll.

Der Beamte soll derart versorgt sein, dass er angesichts anderer Gesellschaftsklassen keinen Grund habe, sich selbst als einen »Parias«, als einen Sklaven im Staatsjoche zu betrachten, der seine abgemessene Portion hat, worüber hinaus sein Appetit und seine Aspiration sich nicht wagen dürfen. Es ist einerseits die Verminderung der in den Fesseln eines beschränkten, keine unvorhergesehenen Ausgaben und keine Erweiterung, nicht einmal durch den ausdauerndsten Fleiss und Findigkeit, zulassenden Jahresbudgets lebenden Menschenanzahl anzustreben, andererseits aber soll man denjenigen, die im Beamtenberufe verbleiben werden, eine vollkommene materielle Selbständigkeit sicherstellen, und dabei ihnen die Möglichkeit der Vermehrung ihrer Einkünfte auf redliche mit ihren Amtspflichten nicht kollidierende Art freistellen. — Es mag der Beamte tätigen Anteil an dem wirtschaftlichen Leben seines Landes und seiner Sozietät nehmen, er mag die Schwierigkeiten kennen lernen, auf welche das private Individuum im Kampfe ums tägliche Brot stossen muss, er mag an sich selbst die Folgen einer fehlerhaften Gesetzgebung auf dem Gebiete wirtschaftlicher Verhältnisse und den Einfluss einer fehlerhaften Funktionierung der Verwaltung erfahren, und er wird es fertig bringen, ein musterhafter Regulator der Theorie und der Form im Wirkungsbereiche seiner Pflichten zu sein, er wird meisterhaft die Anforderungen des trockenen Gesetzes den lebensfrischen Verhältnissen der ihm zugewiesenen Welt anzupassen verstehen.

Sonst muss er ein Ignorant, ein kühler Beobachter, gleichsam nur Zuschauer bleiben, welcher auf die sozialen Kundgebungen sowie etwa auf eine interessante, und zwar desto interessantere weil unentgeltliche Zirkus- oder Theatervorstellung blickt. —

Ein weiteres Mittel gegen die Bureaukratie ist die Vermeidung einer solchen unnötigen Einschränkung des Wirkungskreises des Beamten, wie sie heute vorwiegend Platz

greift. Dies wird durch die übermässige Hierarchisierung der Ämter, durch die überspannte Verwickelung des Instanzenzuges selbst in den geringfügigsten Angelegenheiten der Reihe nach in Kleinigkeiten verschuldet, insbesondere auch dadurch, dass den Beamten das Entscheidungsrecht entzogen und sie zum Einholen der Genehmigung der Oberbehörden genötigt werden. Abgesehen davon, dass er unter der Verschleppung jeder noch so geringfügigen Angelegenheit empfindlich leidet, muss der Staatsbürger, sobald er sieht, dass die ihm vorgesetzte Behörde eigentlich nichts zu bedeuten hat, da sie zu jedem auch einem vollkommen gleichgiltigen Schritte, im Wege nutzloser Schreiberei Ermächtigungen einholen muss, zu dieser Behörde alles Vertrauen und alle Achtung für sie verlieren.

Der einem solchen impotenten, die Macht bloss simulierenden Amte zur Dienstleistung zugewiesene Beamte, gewöhnt sich derart an den Mangel jeder Freiheit und selbstständiger Initiative, dass, sobald er mit der Zeit selbst auf einen einflussreichen dezidierenden Posten gelangt, er nicht mehr den Mut und den Sinn zum Wirken nach angeborenen und durch Praktiken nicht gemodelten Grundsätzen seines besten Wissens und Gewissens findet. — Die Zentralisation der Verwaltung ist nur in einigen Ausnahmsfällen notwendig, sonst aber immer gefährlich, da sie oft bei der prinzipiellen Tendenz zur Konzentrierung der Hauptaufgabe der Gewalt in einer Hand, schon durch den blossen Schwung dieser konzentrischen Strömung, wie die Erfahrung lehrt, zugleich mit den wichtigen Angelegenheiten auch vollkommen belanglose Kleinigkeiten mit fortreisst, wodurch die zentrale Behörde überbürdet und durch deren Erschwerung das öffentliche Leben in seinen Urelementen derart leidet, dass der sich hieraus ergebende Schaden nicht selten die aus der Sicherung der den höheren Instanzen zur Entscheidung überwiesenen Angelegenheiten entspringenden Vorteile übersteigt. — Man darf nämlich nicht vergessen, dass die Summe der vorer-

wähnten alltäglichen Angelegenheiten in ihrer Gesamtheit einen namhaften Wert sozialer Interessen ergibt.

Wir sehen Beispiele und Folgen einer solchen falschen Zentralisationsmethode z. B. an der Einrichtung der Post- und Eisenbahnverwaltung in Österreich, wo wegen jeder geringfügigsten Sache, mit Nachteil der Interessen des Publikums, welches die Einführung der primitivsten und bescheidensten Erfordernisse nicht ersehen kann — und was noch ärger ist, mit Nachteil der Sicherheit der Kommunikation, ja sogar der finanziellen Seite des Unternehmens selbst, ganze Folianten nach Wien hinaufgeschrieben werden müssen.

»Tant vaut le chef, tant valent les employés« sagt das französische Sprichwort, wenn daher der Beamtenstand gut sein und für die Gesellschaft wohltätig und vorteilhaft wirken soll, so müssen an der Spitze dieses Standes, dieser Armee, Führer ohne Makel und Fehl, sowohl bezüglich des Wissens, der Kenntnis des Lebens und seiner Bedürfnisse, als auch bezüglich der Redlichkeit der Absichten stehen. Sie sollten auch den nötigen bürgerlichen Mut haben, um sich gegenüber dem ihnen oft im Berufe begegnendem Dilemma: »Entweder vermag ich eine für das Wohl meines öffentlichen Arbeitszweiges notwendige Sache durchzuführen, oder ich weiche eher vom Platze, als dass ich von der Pflicht des Wissens und Gewissens abweichen sollte« — entscheiden zu können. — Sobald die vorgesetzten Leiter der öffentlichen Angelegenheiten den Mut haben werden, aufrichtig einen solch unbeugsamen Willen zur Durchführung edler Absichten zu bekennen, und wenn sie sich nicht durch eine oft blinde Nachgiebigkeit für die bureaukratischen Überlieferungen oder durch die Furcht der Einbüssung des Portefeuilles werden leiten lassen, dann wird dem Staate und der Gesellschaft im öffentlichen Leben so manche unliebsame durch die Kollision zwischen den Ansprüchen des Volkes und seiner Vertreter und dem Standpunkte der Regierung hervorgerufene Reibung erspart bleiben.

Wenn in einem gegebenen Staate der ganze Beamtenstand von dem Makel der Bureaukratie frei sein soll, so muss man vor allem anderen verlangen, dass die leitenden Vorstände, mithin die Vorstände der obersten Staatsbehörden keine Bureaukraten seien. Sie müssen Staatsmänner, Gelehrte und Männer von vertieftem theoretischen und praktischem Wissen sein. Wenn ihr dem Berufe entsprechend weiter Gesichtskreis durch den Nebel bureaukratischer Angewöhnung verdunkelt wird, so kann man nicht erwarten, dass vom leitenden Posten das Licht des guten Beispiels auf die Tätigkeit und die Haltung der Ämter gegenüber dem Leben und der Gesellschaft falle. Die Meinung der Gesamtheit der Bürger, welche den Regenten bei der Wahl seiner Räte auf ihre hervorragenden Fähigkeiten hinweisen sollte, hätte Minister zu kreieren, nicht aber die dumpfe Atmosphäre der Kanzleiroutine und eines wenn auch emsigsten papierenen Fleisses. Anders kann man nicht hoffen, dass an die Stelle der heutigen bureaukratischen Regierung, eine Regierung der Grundsätze und Ideale politischen Gedankens treten werde, welche unbekannt mit den Mysterien der Schablone und breitgetretener Pfade, imstande wäre, dieses auf dem Boden des staatlichen Lebens wuchernde Unkraut auszujäten.

Routine, wenn schon durchaus darum zu tun ist, mögen schliesslich die untergebenen Beiräte des Ministers haben, auf deren langjährige Erfahrung er sich nötigenfalls mit Vertrauen stützen könnte, — er selbst aber soll jene Quelle des politischen Staatslebens sein, welche die leider gerissenen Bande der Gewogenheit und Sympathie beleben sollte, welche die Völker mit Recht von ihren Regierungen fordern. —

Dass solche Verhältnisse möglich sind, dafür haben wir in Österreich Beweise gehabt, als an der Spitze der schwierigsten Verwaltungszweige Männer standen, deren um den Staat und die Menschheit gesammelte Verdienste ihnen ein dauerndes Denkmal der Dankbarkeit eingebracht haben. —

Der deutsche Gelehrte *F. Rohmer*[1]) behauptet, dass nicht unbedingt eine Opposition gegen die jeweilige Regierung das Auftreten idealer Minister zur Folge haben muss, weil man ein Staatsmann ersten Ranges sein kann und doch nicht in der Opposition zu stehen braucht, andererseits pflegt oft die Opposition ein Deckmantel für den Appetit auf hohe einflussreiche Würden zu sein.

Eine weitere Bedingung zur Beseitigung der Bureaukratie sollte darauf abzielen, dass jeder Repräsentant irgend eines Amtes oder einer Behörde sich als ein zur Mitwirkung an dem allgemeinen Wohl gerade so wie jeder andere Staatsbürger verpflichteter organischer Teil der Gesellschaft fühle, unter welcher er aufgestellt wurde.

Es ist ihm nicht gestattet, auf irgend einem künstlichen Piedestal der Autorität, einer falschen Erhabenheit zu stehen, er darf sich nicht in ein unnatürliches Ansehen oder in Hoffart kleiden; — dies wird dann nicht Platz greifen, wenn der Beamte verpflichtet sein wird, sich als Sohn des Landes zu fühlen, wo er seine Pflichten erfüllt, und wenn es ihm erlaubt sein wird, das vorzüglichste Interesse in der Entwickelung der Kultur und des Wohlstandes seiner Mitbürger zu erblicken. So lange es ihm freistehen wird, sich inmitten seiner Umgebung wie in einem soeben unterworfenen Lande zu betragen, so lange wird die Bureaukratie an ihm ihren besten Verteidiger und eifrigsten Pionier haben.

Der Beamte soll zum Volke herabsteigen und nicht erst abwarten, damit es das Volk als eine grosse Gunst ansehe, wenn ihm vergönnt wird, zu seinem Amtssitze zu pilgern und nach langem Warten sein vornehmes Antlitz zu schauen. — Das, was sich durch die staubigen Bureaufenster nur ungenau sehen lässt, oder wozu man im Wege schriftlicher Korrespondenz längere Zeit und Formalitäten braucht, oder was oft ein

---

[1]) *Fr. Rohmer*, »Deutschlands alte und neue Bureaukratie«. München 1848.

entsprechendes Zurechtfinden nicht zulässt, das lässt sich nicht selten durch eigene Augenscheinnahme und durch persönliches Dazwischentreten des Beamten sofort zur allgemeinen Zufriedenheit erledigen. —

Durch einen raschen, an Ort und Stelle wo die anhängige Streitsache die Dazwischenkunft des Amtes verlangt, gefassten Entschluss wird meistenteils der Zunahme der Prozesssucht vorgebeugt, da entweder die sofortige Vermittelung des Beamten die Möglichkeit des Streites beseitigt, oder den schon anhängigen Streit im Vergleichswege zum Abschluss bringt.

Den im Amte ihre Reihenfolge abwartenden Staatsbürgern gebührt eine anständige Räumlichkeit als Wartezimmer ohne Unterschied ihrer sozialen Lage; anders muss, wenn die einen im warmen Zimmer empfangen und ihnen ein Lehnstuhl angeboten wird, die anderen aber stundenlang frierend warten müssen, der Zweifel an der Wahrheit der Grundsätze der angeblichen Gleichheit vor dem Gesetze erwachen, und die Bevölkerung muss sich im Vergleiche zu dem im luxuriös eingerichteten durchwärmten Zimmer placierten Beamten, als etwas Rechtloses fühlen.

Wenn der Beamte den Vorwurf, Bureaukrat zu sein, vermeiden will, so muss er trachten, dass zur Zeit wenn er irgend eine Anordnung oder Entscheidung erlässt, derjenige, den sie unmittelbar betrifft, ein klares Bild dessen habe, was die Behörde von ihm verlangt, oder was sie ihm befiehlt, und dass die Kundgebung ihres Willens nicht etwa einem Rätsel oder Delphischen Orakelspruche gleiche. Jedes Wort des Willens und der Macht des Amtes soll sich auf einer klaren Darstellung der Tatsachen und der angewendeten Beweggründe stützen. — Der Ton der mündlichen oder schriftlichen Anordnung soll ernst, nach Massgabe energisch, aber nicht übermütig sein. Bei schriftlichen Aufträgen soll man vernünftige, mögliche Sachen verlangen, aber sich nicht mit leerer Form begnügen, damit es nur heisse, dass geschrieben wurde. Solche Fälle, wie sie unlängst in einem der galizischen Tagesblätter erwähnt wurden, dass eine Behörde von

den Gemeinden ihres Bezirkes im Monate Februar darüber Berichterstattung abverlangte, ob die »diesjährige« Ausschwärmung der Maikäfer sich in der gegebenen Gegend empfindlich fühlbar machte, bereichern höchstens die bureaukratische Humoristik und untergraben im höchsten Grade das Ansehen der Behörde, welche schon ohnehin heutigentags zahlreiche Feinde hat.

Man soll peinlich jene berüchtigten, gewöhnlich »Schieber« genannten Kanzleiausflüchte vermeiden, welche ein wahres, schwer zu entwurzelndes Unglück der Bureaukratie sind, und deren Grund nicht anderswo als nur in der riesigen Aufhäufung formalistischer Beschäftigungen der Ämter gelegen ist, die sie nur mit Hilfe oberflächlicher Flickarbeit bewältigen können. Es ist besser, etwas ohne den Punkt über dem »i«, aber meritorisch, endgiltig und rasch zu erledigen, als die Sache wegen unwesentlichen formellen Gebrechen zu verschleppen. Durch eine unbegründete Verzögerung verliert der die Erledigung der Angelegenheit abwartende Staatsbürger mehr, als der Triumph des Amtes aus der Ergänzung des Aktenbündels mit neuen Papieren wert ist.

Nach *Robert Mohl* ist die Verwaltung nicht berechtigt mit dem sozialen Leben einen Zivilprozess zu führen, und man kann doch jenes Hervorziehen formalistischer Mängel in amtlichen Verhältnissen und wegen dieser Mängel die Verweigerung der Rechtshilfe, welche der Staatsbürger von der Behörde in unaufschiebbaren Angelegenheiten erbittet, nicht anders als eine Rabulisterei der Bureaukratie bezeichnen. » . . . . Ich werde nie vergessen, — sagte mir einmal ein Verwaltungsbeamter im Schmerz über das Bewusstsein seiner Verurteilung zur Arbeit unter dem Joche der modernen Bureaukratie — den schmerzlichen Eindruck, den auf mich zu Anfang meiner Berufslaufbahn der Anblick einer Mutter machte, die meinem Bezirkschef in seinem Bureau zu Füssen lag und ihn schluchzend um die Beschleunigung einer durch irrige Eintragung ihrer Tochter unter einem männlichen Namen in die Geburtsmatrikeln verursachten Immatrikulierungs-

angelegenheit flehte. Infolge dieses Irrtums konnte das Mädchen nicht heiraten, und da sich diese Angelegenheit in den Ämtern durch sechs Jahre hinzog, schloss die Sache damit ab, dass das Mädchen auf Abwege der Unzucht geriet. Wer noch irgend welche Zweifel hinsichtlich der antisozialen Wirkung der Bureaukratie haben sollte, hätte in einer solchen Lage den Ausdrücken verzweifelnden Flehens, welche die unglückliche Mutter an meinen Chef richtete, zuhören sollen — schloss jener Beamte — und ihm wäre die Notwendigkeit des Kampfes mit der Bureaukratie als mit einer der schrecklichsten Krankheiten klar geworden.«

Es dürfte jemand sagen, dass dies nur eine unbedeutende Tatsache und ein bedeutungsloser, im komplizierten modernen Leben unvermeidlicher Schmerz eines Individuums sei. — Wenn man aber bedenkt, dass solche Begebenheiten keine Ausnahme, wohl aber die Regel in der Tätigkeit bureaukratischer Einrichtungen bilden, so erhält man aus der Summe dieser Schmerzen nichts anderes, als eben diesen grossen sozialen Schmerz und jenen heute überall laut werdenden Ruf nach Rettung.

Nach Ansicht der Verteidiger der Bureaukratie soll der Beamte Verstand, aber er darf kein Herz haben, weil er eben dann, wenn er sich durch kalte Berechnung und gesetzliche Rücksichtlosigkeit leiten lässt, zum charakteristischen Werkzeug der Bureaukratie wird, deren Gerechtigkeit wohl Schrecken erweckt, aber von keiner Seite Anerkennung oder Sympathie findet. Das was in Momenten sozialer Konflikte oder allgemeiner Katastrophen die Kundgebung eines wirklichen Mitleides des Beamten mit der betroffenen Menschheit erreichen kann, lässt sich durch die peinlichste Tätigkeit amtlicher Überlegung oder kalter bureaukratischer Berechnung nicht ersetzen. — Ein einziges unter die Menge geworfenes kaltes Wort kann Tausende empören und aufreizen, umgekehrt vermag oft ein wärmeres Wort des Regierungsreprä-

sentanten, welches beweist, dass er sich durch Mitgefühl für das moralische oder materielle Elend leiten lässt, die selbst am stärksten aufgeregten Leidenschaften beruhigen und in Augenblicken drohender Unruhen das Gleichgewicht herzustellen.

Der Beamte, welcher kein Werkzeug der Bureaukratie sein will, soll das Leben, die Menschen, die Verhältnisse kennen, und neben der Kenntnis der Rechtsgrundsätze einen gewissen Begriff von der technischen Seite wenigstens der wichtigsten Erwerbszweige haben, denen er in seinem Wirkungskreise begegnet. Nicht umsonst wird die Technik Meisterin in der Ausnützung der Naturkräfte zum Wohle der Menschheit genannt, und ihre allgemeinsten Grundsätze sollten wenigstens denjenigen bekannt sein, in deren Hände die Richtung der dieses Wohl bezweckenden Tätigkeiten gelegt ist. Diese Bedingung der Kenntnis der technischen Grundsätze des wirtschaftlichen Lebens sollte aber über die Grenzen des Bedarfes nicht hinausgehen und die Beamten nicht zur Einbildung einer Allwissenheit verleiten.

Ein Beamter, der beim Zusammentreffen mit Leuten anderer Berufe ihnen mit seiner Bureauweisheit imponieren will, oder mit Ausserachtlassung ihrer fachmännischen Meinung sich durch seinen Eigensinn leiten lässt, macht sich nur lächerlich und gefährdet das Ansehen des Amtes, welches einer leichtfertigen, durch die fehlerhafte Auffassung der Lebensdetails der Bevölkerung gerechtfertigten Kritik nicht ausgesetzt werden sollte.

Aus demselben Grunde sollte sich der Beamte vor dem der Bureaukratie allgemein zum Vorwurf gemachten Fehler, wie es die »Herrschsucht« ist, hüten. Wer ängstlich darüber wacht, dass der untergebene Beamte zufälligerweise eine etwa um einen Millimeter wichtigere Angelegenheit als es die Vorschrift zulässt, nicht erledige, und sollte auch diese Erledigung ebenso gut und vielleicht noch besser wie seine eigene sein, der mag nicht vergessen, dass die entsprechend

aufgefasste Amtsgewalt, nicht so viel ein Vorrecht, als vielmehr eine Last und eine schwerwiegende Pflicht ist.

Im Bereiche der inneren Einrichtungen und der Tätigkeit der Behörden sollte die unnütze Schreiberei, welche nur die für andere, wichtigere Agenden nötige Zeit einnimmt, vermieden werden. Eine der Ursachen der Zunahme der heutigen Bureauschreibsucht ist das übermässige Zusammenfassen aller möglichen Daten in statistische Ausweise, was abermals spezielle Ausweise für diesen Zweck nach sich zieht. Die Statistik ist unstreitig ein wichtiger Zweig der Verwaltung, aber sie verfehlt gänzlich ihr Ziel, wenn an ihr auf Unkosten der wesentlichsten realen Regierungsaufgaben gearbeitet wird. Sobald die Zusammenstellung der Ausweise nur unter der Bedingung erfolgen kann, dass die dringendsten Postulate der Amtsagenden zur Seite gelegt werden müssen, so kann man sich nicht wundern, dass eine solche Statistik die Daten aus der Luft greift, und dass ihre Ergebnisse eine reine Komödie und ein Kinderspiel ohne jeden reellen Wert sind. Wenn von den Unterbehörden Berichte über öffentliche, wirtschaftliche oder andere Verhältnisse abverlangt werden, so sollten sie einen wirklich wichtigen Gegenstand und keine Lappalien betreffen, welche bei dem mit dieser Arbeit belasteten untergeordneten Organ nur Lachsucht und Geringschätzung erwecken müssen. Solche periodische Berichte sollten endlich kein Geheimnis der Registratur-Schatzkammer, oder Futter für die Bureaumäuse werden, sondern sie sollten zur allgemeinen Kenntnis gelangen, um ein Substrat zu Studien, zur Kontrolle und Mitwirkung der Bevölkerung mit der Regierung zu bilden.

Man sollte verlangen, dass die durch die Unterbehörden zur Vorlage gelangenden Berichte wahrheitsgetreu sind, weil durch das Geltenlassen lügenhafter Berichte der Glaube an das Ansehen und den Wert der ganzen Amtsarbeit untergraben wird. Man sollte auch nicht Berichte über Sachen verlangen, von welchen man im vorhinein annehmen kann, dass sie demjenigen, der sie vorlegt, nicht genügend bekannt

sein können, oder dass er, sobald es sich um eine Art von Selbstanklage vor der vorgesetzten Behörde handelt, die Wahrheit wird nicht schreiben wollen. Solche Fälle kommen oft vor, z. B. in Galizien, wenn es eine Anzeige gegen die Gemeindevorsteher wegen verschiedener Missbräuche betrifft. Diese Anzeigen werden unmittelbar dem Beschuldigten zur Berichterstattung übersendet, und die Äusserung der Beteiligten genügt der Oberbehörde, um seine völlige Unschuld anzuerkennen und die Klage »ad acta« zu legen.

Hoch über alledem steht aber als die hauptsächlichste Bedingung für den Schutz vor der Bureaukratie die genaue Einhaltung der konstitutionellen Grundgesetze seitens aller Ämter und jedes einzelnen Beamten. Damit will nicht gesagt sein, dass schon die blosse Form einer konstitutionellen Regierung an und für sich die Möglichkeit der Bureaukratie beseitigen sollte, wir sehen nämlich, dass sie auch in konstitutionell und autonom regierten Ländern herrscht, aber bei genauer Beobachtung konstitutioneller Grundsätze verringert die Regierung die Gelegenheit zur Zunahme des Schmarotzerwesens der Bureaukratie, deren Einfluss zugleich mit der Abschwächung der Rechtsgrundlage der Tätigkeit wächst, — gleichzeitig wird der Bevölkerung der Grund zu den meisten Beschwerden, Klagen und zur Unzufriedenheit genommen. Niemand wird doch in Abrede stellen wollen, dass eine Forderung oder ein mit dem Grundgesetze in Widerspruch stehendes Verbot sich nicht lange erhalten kann, sondern schliesslich dem stärkeren Billigkeitsgefühle unterliegen, und für die bezügliche Behörde nur Schande und Blosstellung bringen muss. Die Geschichte der Konstitutionen moderner Staaten lehrt übrigens genau, dass das Gefühl der Billigkeit und die Rechte der grundzügigen Privilegien der freien Menschheit für sich mit der Zeit, ungeachtet feindseliger Bestrebungen der solchen freiheitlichen Reformen nicht gewogenen Bureaukratie, Anerkennung und Existenz erkämpfen, und es wird heute niemandem in den Sinn kommen, um Sachen zu streiten,

welche noch unlängst für unerreichbare Träumereien und phantastische Hirngespinnste gehalten wurden.

b) Die Aufgabe der Gesellschaft.

Es drängt sich nun die Frage auf, wie sich der Bureaukratie gegenüber die Gesellschaft selbst, deren ganze Existenz und Entwickelung auf Schritt und Tritt infolge dieser veralteten Krankheit leidet, betragen soll.

Bei einem idealen Sachverhalte sollte die Beantwortung dieser Frage genau in alledem enthalten sein, was schon oben als obligate Mitwirkung des Staates beim Ausrotten der Bureaukratie angeführt wurde, da der Staat, der Natur seines Zieles und seines Berufes nach, ein Synonim der Gesellschaft, ihre Seele, ihr Verstand und ihr Wille sein sollte.

Dem bureaukratischen Staate müssen wir aber vorläufig, eben wegen dieses Gebrechens, das Recht zur Repräsentierung der Gesamtheit der sozialen Interessen absprechen, und daher muss die Aufgabe der Gesellschaft im Kampfe gegen die Bureaukratie von einem besonderen Standpunkte aus behandelt werden.

Auf demselben Wege, auf welchem die Menschheit bisher soziale und kulturelle Reformen errang und noch heute erringt, mit denselben Mitteln sollte sie ihre Befreiung von den Banden der Bureaukratie verlangen und anstreben; sie muss aber mit dem Bewusstsein des Zieles und der dahin führenden Wege handeln, und mit einem energischen operativen Eingriff bei dieser brandigen Wunde nicht zaudern.

Die Faktoren, welche den jeweiligen Willensausdruck der Menschheit ausmachen, mithin die Parlamente, Landtage u. dgl. sollten nicht so wie heute, leichten Herzens und selbstzufrieden die endlosen Vermehrungen der Ämter und Beamten votieren, was getrost durch die Abnahme der Hälfte der Last ihrer heutigen sinnlosen Arbeit vermieden werden könnte, sondern sie hätten vielmehr mit derselben Energie, deren Beweise sie dann liefern, wenn es sich selbst um die

kleinsten Errungenschaften in nationalen Verhältnissen handelt, aufzutreten und eine vollständige materielle und formelle Änderung der Ämter in der Richtung zu verlangen, dass sie von den niedrigsten bis zu den höchsten nur dem allergenauesten Bedarfe entsprechen, und damit die Aufnahme auch nur eines Funktionärs über diesen Bedarf hinaus, der Veruntreuung des öffentlichen Gutes gleichgehalten und als solche behandelt werde. Gleichzeitig sollte man verlangen, dass die Einrichtung der Behörden, ihr Vorgang bei geschäftlichen Erledigungen, ihre Schreibweise, in die allereinfachsten Formen gefasst werden, so, dass die Form dem Inhalte, und nicht wie dies heute der Fall ist, umgekehrt angepasst werde. Dies sind nicht eben schwierige Sachen, obwohl sie in der Auffassung des Bureaukraten für unerreichbare Phantasmagorien gehalten werden mögen, — es ist eben nur guter Wille und aufrichtiger Vorsatz einer Besserung notwendig.

Unabhängig von diesem grundsätzlichen Reformwege sollte die Gesellschaft vorläufig in der ganzen zulässigen Ausdehnung von den Mitteln des Rechtsschutzes und vom Wege der Beschwerdeführung vor den Vertretungskörpern über höhere Vollzugsbehörden Gebrauch machen. Welchem anderen Umstande ist es zuzuschreiben, dass in Staaten mit nicht bureaukratischer Einrichtung der Behörden, ein so anständiger Ton in ihren Beziehungen zu den Bürgern herrscht, wie z. B. in England, in Belgien, in der Schweiz, den Vereinigten Staaten u. s. w. als eben nur diesem, dass die dortigen Bürger eine andere Behandlung und ein anderes Verfahren geradezu nicht dulden würden. — Wenn ein jeder den ein scharfer geringschätzender Ton seitens des Amtes empfindlich berührt, dessen Angelegenheit zum Nachteil seiner Interessen über Gebühr hinausgeschoben wird, oder gegen dessen Unabhängigkeit oder bürgerliche Freiheit ein ungerechtes Attentat verübt wurde, — nicht zaudern würde, sich aller Rechtsmittel der Verteidigung

bis zur höchsten Instanz zu bedienen, um sich eine entsprechende Genugtuung, zu erkämpfen, dann müsste eine radikale Änderung der heutigen abnormalen Verhältnisse und eine grössere Rücksichtnahme der Ämter auf die Rechte der Bürger eintreten. Es ist wahr, dass dieser Weg nicht eben mit Rosen bestreut ist, aber die Unannehmlichkeiten, welche in diesem Kampfe um Recht und Billigkeit etwa zu erdulden wären, stehen in einem solchen Verhältnisse zu den Vorteilen, welche eine energische Abwehr zugunsten des allgemeinen Wohls nach sich ziehen würde, dass es Pflicht eines jeden Bürgers sein sollte, dieses Opfer auf dem Altare des allgemeinen Besten zu bringen.

Es bleibt eine uralte Wahrheit, dass die Gesellschaft so behandelt wird, wie sie es verdient; wenn sie sich nicht zur Wehre setzt und demütig das Haupt unter die Zuchtrute und empfindliche Quälerei der Bureaukratie beugt, so verdient sie kein anderes Loos.

Es bleibt nun zu erwägen, wer die Staatsbürger vor den Übergriffen der Bureaukratie auf dem Gebiete der öffentlichen und Privatrechte in Schutz zu nehmen hat? Bezüglich der Letzteren haben wir Verteidiger mehr als genug. Der dienstwillige und seiner Aufgabe bewusste Advokatenstand bietet hinreichenden, wiewohl für die unteren Klassen vielleicht einen zu kostspieligen Schutz, wo es sich um die Rechtshilfe für den in seinen Privatrechten bedrohten Bürger handelt. Die infolge langdauernder allgemeiner Mahnrufe reformierte heutige Gerichtsbarkeit und das Zivilverfahren verbürgen einen relativ genügenden und raschen Schutz in Fällen, wo der Staat unrechtmässig in das Gebiet irgend eines Privatrechtes eingreifen sollte.

Anders verhält es sich mit dem Schutze gegen die Unrechtmässigkeit oder gegen die Bedrückung durch die Bureaukratie auf dem Gebiete des öffentlichen Rechtes und insbesondere der politischen Rechte und der Verwaltungsgesetze.

Wie vollständig sich die Gesellschaft in die Sklaverei der Bureaukratie ergeben hat, wird auch am nachdrücklichsten damit bewiesen, dass unter den von den Volksvertretungen und ihren Leitern seit Jahren geforderten Reformen nicht wirksam genug die Notwendigkeit der Organisierung eines besseren Rechtsschutzes als der heutige auf dem Gebiete der öffentlichen Verwaltung hervorgehoben wurde. —

Der heutige Schutz kann keineswegs genügen. Die vorwiegend im Berufe des Zivilrechtes in Streitsachen herangebildeten Advokaten sind während ihrer Praxis vor Eröffnung einer eigenen Kanzlei, und auch später, von Prozessangelegenheiten in Streitsachen und vom Gebiete des Zivilrechtes ausser Streitsachen, derart in Anspruch genommen, dass man von ihnen eine solche Kenntnis der Gesamtgestaltung der mysterienvollen Abgründe der Verwaltungsgesetzgebung und der einschlägigen Praxis, wie sie zum guten Wegweisertum in diesem Labyrinthe unerlässlich ist, nicht verlangen, und sich auch nicht wundern kann, wenn ihnen diese Kenntnis abgeht. Wenn man bedenkt, dass ein ganzer Ozean verworrener, mnemotechnisch schwer zu bewahrenden Gesetze, Verordnungen, Rundschreiben, Judikatfälle u. dgl. die Gesamtheit der heutigen politisch-administrativen Gesetzgebung ausmacht, und dass aus einem ebensolchen zweiten Ozean die Gesetzgebung der Finanzverwaltung besteht, so leuchtet es ein, dass man zur Erlangung einer Fertigkeit und Sicherheit im Zurechtfinden in diesen Irrgängen des administrativen Wissens und der bezüglichen Praxis, sich ausschliesslich diesem juridischen Zweige schon seit allem Anfang der Rechtsstudien widmen müsste.

In Ermangelung solcher speziell in administrativer Richtung gebildeter Rechtsanwälte sind die Staatsbürger, welche mehr als genug Gründe haben, um eine Abwehr und einen Schutz, insbesondere im fiskalen Gebiete, vor den Übergriffen der Verwaltungsbureaukratie zu suchen, heute gezwungen, entweder aus Not den Schutz der

Advokaten anzusprechen, oder sich nach einer unmoralischen, oft aber noch der wirksamsten Hilfe der Winkelschreiber umzusehen.

Die Advokaten, welche durch ihre Aufgabe und ihre Berufsbestimmung gezwungen sind, jedermann, der sie darum anspricht, Rechtsschutz angedeihen zu lassen, übernehmen nur sehr ungern Verwaltungsangelegenheiten, da sie entweder unverhältnismässig viel Zeit zur Vornahme von Vorbereitungsstudien und zum nachträglichen Vertrautwerden mit dem einschlägigen Rechtsmateriale beziehungsweise zu dessen Auffrischung im Gedächtnisse brauchen, wodurch die Vertretung selbst der geringfügigsten Sache unverhältnismässig kostspielig werden muss, — oder, was noch ärger ist, sie schieben die Verwaltungsangelegenheiten den Konzipienten und ihren Schreibern zu, von welchen sie fehlerhaft und ungeschickt bearbeitet werden. Die Mehrzahl, durch die traurige Erfahrung der unpraktischen und schwachen Vertretung administrativer Angelegenheiten durch Advokaten angewidert, wendet sich im Suchen nach einer besseren Hilfe an die Sphäre der das Tageslicht scheuenden Winkelanwälte und Schreiber, eine meist moralisch schmutzige und gefährliche Sphäre, in welcher aber leichter eine hervorragende Kraft und ein Kenner der administrativen Gesetzgebung und Kasuistik zu finden ist, als unter den offiziellen Rechtsvertretern.

Diesen katilinarischen, ephemeren Existenzen ohne Rückhalt einer moralischen Reputation und ohne Aussichten für die Zukunft, ist die Gesellschaft in dem schwierigen Kampfe mit der Verwaltungsbureaukratie auf Gnade und Ungnade ausgeliefert und muss bei ihnen Schutz gegen die schädlichen Attentate auf die Bürgerrechte suchen.

Es ist kaum anzunehmen, dass der Staat die Frage der Beistellung eines entsprechend fähigen und gewissenhaften verwaltungsrechtlichen Schutzes für die Untertanen auf die Tagesordnung moderner Reformen vorsätzlich zur Vermeidung der Kontrolle eigenen Handelns nicht stellen, und dass er in diesem Sinne sich mit der, wie z. B. in Österreich unklaren

Normierung dieser Frage durch die Zulassung sog. »öffentlicher Agenturen« begnügen sollte, deren Errichtung von dem freien Ermessen der die Konzession erteilenden Behörde abhängig, deren Beistellung für die Gesellschaft mithin ein Akt des Gutdünkens kompetenter Behörden ist.

Die immer grelleren Missbräuche des heutigen Fiskalismus und die immer lauter werdenden Klagen über den Steuerdruck lassen sich durch nichts leichter erklären, als damit, dass es, wenigstens im Bereiche unserer Verhältnisse, niemanden gibt, der den Staatsbürger heute vor fiskaler Gesetzwidrigkeit verteidigen könnte; dazu muss man in den Paragraphen der Steuerweisheit besser »gerieben« sein, als der tüchtigste offizielle Fiskalist, und wo sind solche Anwälte heute zu finden?

Die Idee des freien genossenschaftlichen Lebens ist eine der mächtigsten Schutzwaffen gegen die Macht der Bureaukratie — die Tendenz, sich in freien politischen und wirtschaftlichen Vereinen zu verbinden, ist das beste Mittel zur Beseitigung der Attentate der Bureaukratie gegen die bürgerliche Freiheit und zur Ausrottung der Apathie, des Schlendrians und der Unproduktivität der Ämter.

Dort, wo das sich selbst überlassene Individuum zur Erreichung des vorgenommenen politischen oder wirtschaftlichen Interesses sich um Hilfe an die Regierungsbehörde wenden, und dort auf bureaukratische Tätigkeit stossen müsste, dort kann in vielen Fällen ein Assotiationsverband für eine gewisse Kategorie von Angelegenheiten erfolgreich die staatliche Ingerenz vertreten und gestattet, den möglichen und unangenehmen Reibungen mit den Kundgebungen der Bureaumanie auszuweichen. —

Das intensive Bestreben, im Rahmen der bestehenden Gesetze so viel wie möglich die Ingerenz des Staates abzuschaffen und insbesondere das Ablegen der bisherigen Gewohnheit, in allem auf die Hilfe des Staates und seiner Beamten zu zählen, ist auch der beste Weg zur Abschwächung und Ausrottung der Bureaukratie.

Je zwangloser die freien Verbände organisiert sind, je mehr sie die Kräfte zur Erfüllung ihrer Aufgaben aus eigenem materiellen und intellektuellen Vorrate zu schöpfen suchen, destoweniger werden sie mit der Apathie oder mit der Einzwängung in Rahmen bureaukratischer Form und Schablone zu kämpfen haben.

Der Anblick zahlreicher durch private Initiative aufgebauter und blühender Unternehmungen muss auf Seite der Bureaukratie eine immer grössere Achtung für die bürgerliche Idee erwecken, und bei ihr die Überzeugung festigen, dass nicht bloss sie allein das Monopol zur Beglückung der Völker habe. Das Leben freier politischer und wirtschaftlicher Vereine ist für die Bürger die beste Schule zur Ausbildung selbständigen Denkens und einer Praxis der Verwaltungsverhältnisse, ohne hiezu Beispiele aus der Organisation und Tätigkeit der staatlichen Behörden und Ämter zu holen; hieraus entspringt die Kenntnis des Selbstregierens und der Ausnützung der eigenen Kräfte. —

Eine weitere Ausgestaltung der Idee freier Genossenschaften zielt nicht bloss auf Bekämpfung der Bureaukratie ab, sondern sie kann auch zum Heilmittel gegen den sich epidemisch verbreitenden Wahn sozialistischer Hirngespinnste werden, welche in die von unerreichbaren Idealen der Gleichheit und materieller Gemeinschaft durchdrungenen Geister eine Verblendung für weit nähere und zugänglichere Fortschrittswege hineinbringen.

Die Entwickelung eines freien und wirtschaftlich gesunden Gemeindelebens ist ein wichtiges Mittel zur Bekämpfung der Bureaukratie. Umso trauriger muss sich die Tatsache ausnehmen, dass ungeachtet gegenwärtiger Zeiten der Herrschaft der Idee vollständiger bürgerlicher Freiheit, heute immer öfter selbst von Seite sonst sozial gut denkender Leute Stimmen laut werden, welche in gewisser Beziehung eine Einschränkung des autonomen Lebens der Gemeinden und Bezirke, und ihre Unterstellung unter eine eingehendere Kontrolle der Regierungsbehörden verlangen. Aber selbst

zugegeben, das die Erfahrung neuester Zeiten die Überzeugung aufkommen liess, dass die aus intellektuell schwachen Elementen bestehenden Gemeinden ihre schwierigen Verwaltungsaufgaben nicht entsprechend lösen können, so liegt kein Anlass vor, nach weiterliegenden Ursachen dieses Zustandes zu suchen, sobald sie ganz nahe liegen, — warum dort Amputation anraten, wo sich die Beseitigung der Ursache des Brandes durch eine weniger gefährliche, beschränkte Operation am Organismus der Autonomie erreichen lässt?

Der allgemeine Materialismus und der jeden, mit schwächeren Verteidigungsmitteln Ausgerüsteten erdrückende wirtschaftliche Egoismus, andererseits die fiskale Bedrückung und der Verfall des Kleingewerbes und Handels, welche doch Hauptquellen des Wohlstandes der Gemeinden sind, konnten nicht ermangeln, die Stadt- und Dorfgemeinden an den Rand des ökonomischen Verfalles zu bringen, worauf auch der Verfall jedes anderen öffentlichen Lebens folgt. Das kann aber noch nicht als eine Argumentation dagegen genügen, den Gemeinden die Freiheit, sich aus der heutigen Stockung mit eigenen Kräften herauszuarbeiten, auch weiter zu belassen. So wie niemand durch das Aufspannen des Regenschirmes den strömenden Regen aufzuhalten vermag, so werden auch die Gemeinden durch Einengung ihres politischen Lebens weder wirtschaftlich noch moralisch gesunden. Durch die Beseitigung der Möglichkeit zur politischen Ausbildung tüchtiger Gemeinde- und Bezirksanführer vermag niemand diesen Grundeinheiten sozialer Ordnung und Entwickelung die zur Emporarbeitung aus den heutigen stagnierenden Verhältnissen nötige Kraft zu geben.

Alle obigen Bemerkungen lassen sich in den kurzen prinzipiellen Gedanken zusammenfassen, dass der ethisch sozial und wirtschaftlich gesunde Bürgersinn der unerbittlichste Gegner und die beste Waffe zur Bekämpfung der Bureaukratie ist.

c) Aufgabe der Wissenschaft und der Presse.

Welchen Standpunkt hat gegenüber der Bureaukratie die Wissenschaft einzunehmen? Soll sie etwa nur gleichgiltig zuschauen, wie die mit dem Infektionsstoff mittelalterlichen Systems durchtränkte Form sozialrechtlicher Verhältnisse deren erhabene Aufgabe vollkommen schiefstellt, und nur einfach diese Krankheit in den Ausweis sozialer Symptome eintragen und darin die Formen und Folgen ihres Wirkens aufzählen?

Die Wissenschaft soll tätigen Anteil an dem Kampfe gegen die Bureaukratie nehmen, indem sie das Licht gerechter wissenschaftlicher Kritik der bestehenden Verhältnisse hochhält, auf das Mass und die Mittel zur Bekämpfung dieser sozialen Krankheit hinweist, ohne auf Abwege politischer Parteilichkeit oder einer allzu theoretischen Auffassung zu geraten. Sie kann zwar nicht unmittelbar auf die Geister durch Bildung derjenigen in einer gesunden Richtung einwirken, welche einst auf der weiten Bühne des öffentlichen Lebens aufzutreten und mit der Hydra der Bureaukratie zu kämpfen haben werden. Die Wissenschaft soll forschen und entscheiden, ob und inwieweit die Klagen gegen die Bureaukratie begründet sind, oder inwiefern überspannte Begriffe der Theorie des Individualismus, oder falsche Ansichten einiger Gesellschaftsklassen über eigene Vorrechte, oder endlich traditionelle Vorurteile, welche die Bedeutung der Staatsidee nicht gebührend beurteilen und irrtümlich den Staats- und Regierungsdienern die aus der Notwendigkeit der Existenz des staatlichen Organismus resultierenden Folgen zuschreiben, hiebei in Betracht zu ziehen seien.

Die Wissenschaft soll überzeugen und durch wissenschaftliches Behandeln des Gegenstandes erklären, dass das Bekämpfen der Bureaukratie noch nicht das Bekämpfen der Staatsidee bedeute, und dass derjenige, der den Staat durch Opposition um nur zu opponieren bekämpft, dem Staate eben die Kraft zur Erreichung wichtiger Errungenschaften des

Fortschritts, worunter sich mit der Zeit auch der Abbruch mit dem Wahne der Bureaukratie finden muss, stetig benimmt.

Das Wirken eines solchen unparteiischen Faktors, wie es die Theorie der Staatswissenschaften ist, sollte darauf gerichtet sein, um nachzuweisen, warum gerade gewisse Übergriffe der Behörden und Ämter oder gewisse formelle Unpässlichkeiten der Funktionierung der Ämter Unwillen und Entrüstung der Bevölkerung hervorrufen, und gleichzeitig darauf hinzuweisen, dass nur durch Beseitigung der Missbräuche und Vereitelung ihrer Wiederkehr eine gänzliche Abschwächung der allgemeinen sittlichen und sozialen Idee vermieden werden kann.

Vom Altertum angefangen bis auf die Geschichte moderner Staaten, sollte in der Geschichte der Völker eine riesige Schatzkammer der Erfahrung und der Belehrung darüber vorzufinden sein, auf welchem Wege die am meisten vernachlässigten Sozietäten binnen verhältnismässig kurzer Zeit zum blühenden Zustande in moralischer und materieller Richtung gelangen. Die vergleichende Statistik, welche die Zusammenstellung der Höhe der von einzelnen Staaten für Zwecke der Bureaukratie und für Zwecke der wirklichen Kultur gemachten Ausgaben ermöglicht, kann einen überzeugenden Beweis liefern, dass nur bei jenen Völkern keine stark entwickelte und brennende soziale Frage vorhanden ist, wo die für die Bureaukratie getragenen Lasten einen der untergeordnetsten Posten in der Finanz-Bilanz einnehmen.

Endlich sollte und könnte auch die Presse ohne Rücksicht auf ihre Parteistellung und politische Färbung sich am Kampfe gegen die so breit gewordene Bureaukratie ebenso erfolgreich beteiligen, wie sie sich an der Bekämpfung anderer sozialer Krankheiten beteiligt. Diese moderne Grossmacht, mit welcher zu zählen andere anscheinend allmächtige Gewalten bemüssigt sind, sollte bei jedem Falle allgemeiner Kundgebungen einer falschen Auffassung der Pflichten seitens der Ämter und Beamten ihre Stimme erheben, und auch einzelne Tatsachen der Missbräuche einer übermässigen Viel-

regiererei, der Geringachtung der mit Staatsgrundgesetzen verbürgten Freiheiten oder andere Fehler der Bureaukratie nicht verschweigen. — Andererseits muss aber als unerlässliche Bedingung des erfolgreichen Wirkens der Presse in dieser Richtung die genaue, wahrheitsgetreue Darstellung der Tatsachen und sorgsame Vermeidung jeder Übertreibung sein; in der einen oder anderen Richtung ausschreitend, erniedrigt die Presse den Wert ihres unbezahlbaren, sozialen Verdienstes, wie es die Beleuchtung sozialer Verhältnisse ist, und gewöhnt die Gesellschaft daran die Stimmen der Tagesblätter als falsche Alarmrufe zu behandeln, welche nur einmal gelingen. —

Der Staat sollte von seiner Seite die bisherige unbegründete Praxis des Verbotes, Nachrichten über Missbräuche der Beamten durch Vermittelung der Presse zur öffentlichen Kenntnis gelangen zu lassen, aufgeben, und auf seine Untergebenen Einfluss nehmen, damit sie aufhören, den sog. »Zeitungslärm« wie bisher geringzuschätzen. Es sollte im Gegenteil Pflicht eines jeden Beamten sein, dass er auf jeden ihm öffentlich gemachten Vorwurf, eine erschöpfende würdige Antwort, aber keine geschickte Ausflucht oder eine einfache Verneinung gebe. Es wird dabei das Ansehen des Amtes nichts verlieren, vielmehr wird es das Vertrauen der Bevölkerung in die redlichen Absichten der Beamten, der öffentlichen Meinung genug tun zu wollen, gewinnen, da der Beweis geliefert sein wird, dass der Beamte tatsächlich mit ihr zählt, und um ihre Gewogenheit für sich und die durch ihn repräsentierte Regierung Sorge trägt.

Dies wird eine bessere Kontrolle der entsprechenden Aufführung der Beamten in und ausser dem Amte, als die heutigen geheimen Qualifikationen und überdies ein Mittel zur Ausrottung des zwischen der Gesellschaft und dem Beamtentum bestehenden Missklanges sein.



